



**Universidade de Brasília**

Matheus de Sousa Medeiros

**Disque 100: uma análise da eficácia ao longo do  
tempo**

Brasília-DF

2014

Matheus de Sousa Medeiros

# **Disque 100: uma análise da eficácia ao longo do tempo**

Relatório de pesquisa a ser apresentado como trabalho de conclusão da disciplina de “Residência em Políticas Públicas”.

Orientadora: Prof. Dra. Suely M. V. G. de Araújo

Brasília-DF

2014

## **Resumo**

Esse trabalho tem como objetivo fazer uma análise sobre o Disque Direitos Humanos, popularmente conhecido como Disque 100, e averiguar sua eficácia no que se refere ao trabalho sobre as denúncias recebidas e sobre o encaminhamento dela ao longo do tempo. A coleta de dados foi feita por meio de imersão e o trabalho foi montado utilizando o modelo de matriz de planejamento e avaliação. O Disque 100 um canal de comunicação entre a sociedade civil e o poder público para que se possam fazer denúncias sobre violações de direitos humanos. Com base na definição do Disque 100 e com base na análise a ser feita do serviço foram escolhidos dois referenciais teóricos: o modelo de equilíbrio pontuado e o princípio da eficácia.

## Sumário

<b>1</b>	<b>Introdução.....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Referencial teórico.....</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Procedimentos metodológicos.....</b>	<b>12</b>
<b>4</b>	<b>Diagnóstico.....</b>	<b>22</b>
<b>4.1</b>	<b>Apresentação da política pública.....</b>	<b>22</b>
<b>4.2</b>	<b>Características e métodos de funcionamento do Disque Direitos Humanos.....</b>	<b>28</b>
<b>4.3</b>	<b>Reflexões sobre a eficácia do Disque Direitos Humanos ao longo do tempo.....</b>	<b>32</b>
<b>4.4</b>	<b>Recomendações para os problemas do Disque Direitos Humanos.....</b>	<b>47</b>
<b>5</b>	<b>Considerações finais.....</b>	<b>49</b>
	<b>Referências.....</b>	<b>52</b>
	<b>Anexo1.....</b>	<b>56</b>
	<b>Anexo2.....</b>	<b>59</b>

## Quadros, Tabelas e Figuras

<b>Quadro 3.1:</b>	<b>lista de entrevistados e suas funções.....</b>	<b>14</b>
--------------------	---	-----------

<b>Quadro 3.2: Matriz de planejamento referente ao funcionamento do Disque 100.....</b>	<b>17</b>
---	-----------

<b>Quadro 3.3: Matriz de planejamento referente a interação da CGEVSCA com o Disque 100.....</b>	<b>19</b>
--	-----------

<b>Quadro 4.1: Matriz de avaliação dos serviços da CALL.....</b>	<b>35</b>
--	-----------

<b>Quadro 4.2: Matriz de avaliação da Ouvidoria da SDH/PR.....</b>	<b>37</b>
--	-----------

<b>Quadro 4.3: Matriz de avaliação da relação entre o Disque 100 e a CGEVSCA.....</b>	<b>39</b>
---	-----------

<b>Tabela 4.1: Relação metas previstas e denúncias encaminhadas (2008 – 2013).....</b>	<b>33</b>
--	-----------

<b>Figura 4.1: Gráfico de denúncias por ano referente a crianças e adolescentes.....</b>	<b>44</b>
--	-----------

## 1. Introdução

Esse trabalho busca analisar um serviço prestado pelo poder público chamado Disque Direitos Humanos ou, como é popularmente conhecido, Disque 100. Esse serviço disponibiliza um canal de denúncia para diversos tipos de crimes e outras infrações contra os direitos humanos, como, por exemplo, violência, negligência, preconceito e diversos outros crimes contra crianças e adolescentes, idosos, LGBT, pessoas com deficiência e diversos outros grupos.

Ao longo de três meses, foi feita uma imersão na Ouvidoria da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, órgão responsável pela gestão estratégica do Disque 100, com o intuito de entender o funcionamento do trabalho interno e a relação entre os serviços prestados pela Ouvidoria, pela CALL, empresa terceirizada que executa o serviço de atendimento, monitoramento e encaminhamento das denúncias do Disque 100, e pela Coordenação Geral de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (CGEVSCA). A CGEVSCA coordena o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (PNEVSCA), que tem estreita ligação com o Disque 100, tanto que o serviço já integrou formalmente esse plano. A CGEVSCA compõe a Secretaria Nacional de Promoção de Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA).

O Disque Direitos Humanos foi assumido pelo governo federal desde 2003. Inicialmente, era voltado apenas para a proteção da criança e do adolescente, atendendo denúncias feitas em relação à violência cometida contra esse grupo. A importância do Disque 100 é notória no âmbito do PNEVSCA, tanto que, junto ao Programa de Ações Integradas e Referencias de enfrentamento a violência sexual infanto-juvenil no território brasileiro (PAIR), era considerada a principal ação de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes. Ao longo dos anos, o Disque 100 foi se aperfeiçoando e ganhando visibilidade, o que fez com que o serviço se expandisse e começasse a abranger outras áreas temáticas. No entanto, essa pesquisa se restringirá ao tema da criança e do adolescente por sua relevância e, também, devido ao fato de ele estar diretamente relacionado com a concepção e a ascensão do Disque 100.

Em relação ao funcionamento do serviço em si, o método de recepção e encaminhamento das denúncias não sofreu grandes alterações ao longo dos anos. Existe um

grupo para o atendimento que é dividido em uma equipe de escuta, por sua vez dividida em escuta e escuta especializada, equipe de monitoramento, onde ocorrem as correções, verificações das informações e classificação da urgência da denúncia, e equipe de encaminhamento, com a denúncia sendo enviada por ofício aos órgãos responsáveis por sua solução. No entanto, em se tratando da área de coordenação tática do serviço, ocorreram grandes alterações, entre outros aspectos por que no início o serviço era traçado por uma ONG chamada Abrapia, em convênio com o Ministério da Justiça.

É importante explicitar que esta pesquisa busca focar nas denúncias feitas por ligações e relacionadas a crianças e adolescentes. Essa delimitação foi feita devido ao fato de o Disque Direitos Humanos abranger hoje diversos grupos temáticos e estar relacionado, por meio de dados quantitativos disponibilizados, com diversos departamentos da SDH/PR. Portanto, as ações implementadas a partir das denúncias recebidas configuram a unidade de análise da pesquisa.

A pergunta norteadora do trabalho foi formulada com o objetivo de consolidar em uma única pergunta o propósito do trabalho e servir como um guia para a sua construção. Busca-se analisar o serviço ao longo da história até os dias atuais e mensurar a sua eficácia. A pergunta da pesquisa é: **“As mudanças realizadas ao longo dos anos no Disque Direitos Humanos têm garantido um funcionamento eficaz do serviço e do Programa Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes no que se refere às denúncias recebidas?”**

Assim, o trabalho tem como objetivo central analisar as mudanças realizadas no Disque Direitos Humanos ao longo dos anos e sua relação com a eficácia do serviço e do PNEVSCA.

Este trabalho tem como objetivos específicos: relatar e entender o funcionamento do Disque Direitos Humanos, inclusive quanto ao processo de recepção e encaminhamento das denúncias; entender como funciona a relação entre a Ouvidoria e os demais órgãos da SDH/PR, com foco na SNPDCA, sobretudo no que se refere ao encaminhamento de dados, pois essas informações são necessárias para diversas políticas públicas ligadas aos direitos humanos e, no caso do PNEVSCA, para orientar o PAIR; entender como funciona a relação entre a Ouvidoria e a CALL em relação aos órgãos receptores das denúncias, como, por exemplo, polícia civil, Ministério Público e conselhos tutelares, entre outros; apresentar a história do Disque Direitos Humanos desde a sua criação como serviço público até os dias

atuais; e investigar se as ações desenvolvidas pela Ouvidoria e a CALL atendem aos objetivos do Serviço.

Foram analisadas diversas teorias, na busca da que se encaixaria de forma mais clara e prática à análise do funcionamento do Disque Direitos Humanos e de seus resultados. No entanto, sabia-se que também era necessário analisar pelo ponto de vista histórico como o serviço se estruturou. Assim, unindo a tentativa de entender o funcionamento da política pública e o caminho histórico percorrido por ela, foi adotado o Modelo do Equilíbrio Pontuado, uma teoria feita por Baumgartner e Jones (1993). Essa perspectiva teórica tem sido adotada para o estudo da entrada de um assunto na agenda de decisões do governo e, mais importante, para compreender a dinâmica de estabilidade e mudança nas políticas públicas.

Buscando mostrar que o serviço de fato alcança os objetivos almejados, a pesquisa trabalha com o princípio da eficácia. Para decidir qual perspectiva seria utilizada para compreender os resultados do Disque Direitos Humanos, foi ponderada a possibilidade do apoio em outros princípios, como o da eficiência e o da efetividade. A análise da eficácia verifica em que medida a política pública atinge os seus objetivos e metas. A análise da eficiência verifica se uma política pública trabalha com a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos. A análise da efetividade é mais ampla, implica a avaliação dos resultados juntos aos beneficiários da política pública. (COSTA; CASTANHAR, 2003; MEGGINSON *et al.*, 1998), Entendeu-se que o foco nesta pesquisa, pelos dados potencialmente disponíveis, deveria estar apenas na eficácia do serviço.

Para estruturar o trabalho de pesquisa e ter uma diretriz a ser seguida, a execução das atividades foram montadas adotando-se ferramentas de modelagem lógica, com a construção de uma matriz de planejamento e de matrizes de avaliação da política pública. Essa opção segue o modelo utilizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

A parte inicial do trabalho consiste em apresentar de forma resumida o trabalho, o que foi feito agora com a introdução. Os próximos capítulos consistem, respectivamente: em destacar e explicar os principais referenciais teóricos utilizados no trabalho, tentando clarificar as ideias sobre equilíbrio pontuado, eficácia e matriz de planejamento e avaliação; apresentar o procedimento metodológico utilizado durante a imersão, especificando o tipo de imersão feita, as reuniões feitas e outros fatores que guiaram o trabalho; explicitar o diagnóstico sobre o serviço, ou seja, mostrar seu funcionamento e seus problemas encontrados durante a imersão, parte que é mais complexa que as demais, pois inicialmente ela apresenta a



história do serviço no setor público, em seguida mostra o funcionamento do serviço na atualidade, apresenta os principais problemas correlacionados ao serviço e busca apontar soluções para parte deles; e, por fim, as considerações finais têm como objetivo apresentar uma síntese de o que foi visto ao longo do trabalho, mostrar limitações que ocorreram na sua elaboração e apresentar o ponto de vista do autor sobre o que foi realizado no trabalho.

O trabalho é dividido em cinco capítulos: a introdução, que expõe o que será abordado no trabalho; o referencial teórico, voltado para a explicação dos modelos científicos de análise de políticas públicas utilizados nesse trabalho; o procedimento metodológico, explicando quais métodos de pesquisas foram utilizados na imersão e quais foram utilizados no processo de construção do trabalho; o diagnóstico da política pública, que retrata a história da política pública, seu funcionamento, os problemas que puderam ser observados na imersão e as possíveis soluções desses problemas; e, por fim, as considerações finais, onde é dada a opinião do aluno sobre as limitações e o aprendizado no trabalho.

## 2. Referencial Teórico

O referencial teórico tem como objetivo explicar de forma clara quais teorias foram utilizadas na pesquisa e trazer uma explicação didática do conteúdo e postulações dessas teorias.

Foi escolhida uma teoria base que demonstrasse melhor encaixe na proposta do trabalho: a teoria de *equilíbrio pontuado* (*punctuated equilibrium*), criada por Baumgartner e Jones (1993).

Também foi escolhido um princípio que se encaixa na proposta apresentada pelo trabalho: o princípio da eficácia ligado ao setor público.

O modelo de *equilíbrio pontuado* busca demonstrar como ocorre o processo de entrada de um problema na agenda governamental e como ocorre a escolha de uma solução para esse problema. O modelo também busca analisar tanto o momento de estabilidade quanto o momento de mudança no processo de formulação de políticas públicas (CAPELLA, 2005).

Para explicar esse modelo, é preciso retomar um conceito básico e dois paradigmas utilizados na construção do mesmo, expostos a seguir:

- O conceito de *agenda governamental* que designa um conjunto de assuntos priorizados pelo governo em um determinado período de tempo (KINGDON, 2003; CAPELLA, 2005).
- O paradigma da *racionalidade limitada*, que foi criado por Simon para se opor à teoria do homem econômico. Com esse paradigma, o citado autor busca considerar a importância dos aspectos cognitivos envolvidos no processo de decisão, levando em consideração o limite da racionalidade humana (PEREIRA; LOBLER; SIMONETTO, 2010). Segundo explicações do próprio Simon (1978), o comportamento real não alcança a racionalidade objetiva devido a três fatores: a racionalidade requer um conhecimento completo e antecipado das consequências resultantes de cada opção; sabendo-se que as consequências das ações pertencem ao futuro, a

imaginação acaba por suprir a falta de experiência na parte da tomada de decisão e na antecipação do futuro, o que resulta em antecipação imperfeita; e, por fim, não é possível analisar todas as alternativas possíveis em uma tomada de decisão. Sendo assim, no processo decisório é analisada apenas uma pequena fração das alternativas.

- O paradigma *incrementalismo* nas políticas públicas foi criado por Lindblom (1959) com o objetivo de visualizar o processo decisório a partir de uma perspectiva política. A abordagem incremental envolve um posicionamento de pequenos passos na política pública. Nesse caso, os tomadores de decisões procuram por um resultado satisfatório mais do que por um resultado ideal. Segundo o mencionado autor, o modelo racional de tomada de decisões pode ser utilizado apenas em casos de políticas públicas de natureza simples e, no caso das políticas públicas de natureza complexa, tende a ser abandonado devido aos valores e interesses envolvidos e devido à interligação entre as decisões passadas e futuras. Para Lindblom, a resposta para o problema da inter-relação entre as decisões e os fatores de interesse é a adoção do modelo incremental, geralmente composto de decisões descritivas e normativas (PEREIRA, LOBLER; SIMONETTO, 2010).

O Modelo de Equilíbrio Pontuado analisa tanto as fases de estabilidade da política pública quanto o momento de instabilidade e mudanças. Para esse enquadramento teórico, nos momentos de estabilidade, o governo delega a responsabilidade de resolução de questões de interesse social para o subsistema, pois o governo não tem capacidade de lidar e dar prioridade a todas as questões de interesse social devido à racionalidade limitada. Normalmente no subsistema mudanças ocorrem de forma lenta e incremental, de forma similar ao previsto por Lindblom (1959). Ainda no subsistema começa-se a constituir uma imagem da política pública (*policyimage*). Busca-se sustentar o arranjo institucional e propagar a imagem da política pública visando ganhar apelo emotivo por parte da população, apelo esse que retroalimenta a imagem. Também na fase do subsistema (ou microssistema) o problema não ser tratado como um problema, mais sim como uma condição. Em outras palavras, ele não é visto como algo que tem de ser resolvido de forma imediata. (CAPELLA, 2005)

Com o decorrer do tempo, a imagem é trabalhada e em algum “momento crítico” o equilíbrio pode ser pontuado por uma rápida mudança no macrossistema (*punctuations*). Essa

“ruptura” nos sistemas pode ser gerada por mudanças na percepção sobre uma condição, um evento que foque a atenção (*focusingevent*) ou uma mudança na opinião pública acerca de tal condição. Com a entrada da condição na agenda política, o mesmo passa a ser tratado como um problema social a ser resolvido. (CAPELLA, 2005)

A política pública é trabalhada pelas instituições (*policyvenue*) para que apareça como uma possível solução para o problema na agenda política com o *feedback* positivo, que seria uma atribuição positiva a política pública dada dentro do subsistema (ou microsistema). Com a divulgação dentro do subsistema (*bandwagon*), a solução é vista pelo macrosistema e acaba entrando na agenda. É importante ressaltar que, muitas vezes, as soluções geradas no microsistema não necessariamente são desenvolvidas para resolver o problema que está em pauta na agenda, o que se coaduna com o paradigma da racionalidade limitada (SIMON, 1978). Também é importante ressaltar a importância da mídia como ator de divulgação da imagem da política pública. (CAPELLA, 2005)

Por fim, tem-se um problema, uma solução, um órgão, normalmente político, fortemente ligado à solução e uma imagem favorável. Dessa forma, a agenda política determina uma política pública para cuidar de um determinado problema. Com a definição das ações, a política pública acaba gradualmente voltando para o microsistema, onde ela passará a necessitar de alterações devido ao tempo e precisará entrar na pauta da agenda política novamente. Cria-se assim um ciclo de entrada na agenda.

Esse olhar do modelo sobre a entrada das questões na agenda pode ser estendido para a análise da dinâmica das mudanças nas políticas públicas e a eficácia das suas ações, e é esse prisma que é adotado na presente pesquisa.

Outro referencial teórico que é essencial para o trabalho, e que se encontra no inserido diretamente na pergunta norteadora, é o princípio da eficácia.

Muito utilizado no meio privado, o princípio da eficácia tem diversas definições. Um exemplo dessas definições voltadas para o mercado é a utilizada por Oliveira na obra *Planejamento Estratégico* (2013). Segundo o referido autor, o conceito de eficácia sustenta-se como uma medida de rendimento global de uma empresa obedecendo aos seguintes aspectos: fazer a coisa certa; maximizar a utilização de recursos; e obter os resultados esperados no processo de planejamento da empresa.

De fato, as leituras utilizadas para explicar a eficácia na administração pública não são muito diferentes das empregadas para explicar eficácia no mercado. O grande diferencial é que é preciso levar em conta que as perspectivas voltadas ao mercado visam à conquista de um objetivo previamente estabelecido para a obtenção de lucro, e as direcionadas ao setor público visam à conquista do objetivo para que de fato ocorra a solução almejada para determinado problema de interesse da coletividade.

Neste relatório, o termo eficácia será assumido como a capacidade de alcançar determinado objetivo e cumprir o desenho pré-estabelecido na formação do serviço independente de recursos gastos (MEGGINSON *et al.*, 1998). Outra definição de eficácia semelhante seria a que remete ao mesmo como “medida do grau em que o programa atinge seus objetivos e metas” (COSTA, 2003).

Por fim, para guiar a coleta de informações e planejamento de estruturação deste trabalho, foi construído um *modelo de matriz lógica*, simplificado para viabilizar sua aplicação em um trabalho final de graduação e adaptado para a análise da aplicação concreta da política pública, como se descreverá no procedimento metodológico. O modelo de matriz lógica busca analisar e medir a eficácia do serviço, analisando as etapas de construção, o processo de funcionamento e o ideal que move a política pública (COSTA; CASTANHAR, 2003).

O modelo de matriz utilizado na construção desse trabalho costuma ser utilizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Esse modelo apresenta duas matrizes. A de planejamento, na qual são colocados os elementos básicos a serem analisados e estudados durante a análise. Em outras palavras, a matriz de planejamento tem como função nortear a elaboração e o objetivo do trabalho. A outra matriz gira em torno da análise de dados. Na segunda matriz, os dados são sintetizados durante a pesquisa e tem como objetivo apresentar as informações obtidas de forma resumida para facilitar a composição do trabalho. Essa matriz é a chamada matriz de avaliação. As duas matrizes se encontram presentes no trabalho. A de planejamento na parte de procedimento metodológico e a de avaliação no diagnóstico.

Esse capítulo teve como objetivo apresentar as teorias que norteiam a pesquisa. O modelo de matrizes não foi abordado com prioridade neste capítulo, pois será abordado de forma mais clara no próximo, que tem como função apresentar os procedimentos metodológicos utilizados.

### 3. Procedimentos Metodológicos

Este capítulo tem como objetivo apresentar os procedimentos metodológicos utilizados no trabalho. Em outras palavras, o capítulo visa apresentar de que forma foi realizada a pesquisa e como foram selecionados os pontos de análise abordados durante a imersão e outras etapas do trabalho.

A pesquisa foi feita por meio de imersão na Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), mais especificamente na Ouvidoria, com duração entre os dias 17 de março a dia 9 de maio. Em princípio, era para ocorrer uma imersão complementar na Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos das Crianças e Adolescentes (SNPDCA), órgão ligado a SDH/PR. No entanto, devido à mudança na coordenação desse órgão, não foi possível que a imersão ocorresse, mas, a referida secretaria mostrou-se bem acessível no fornecimento de dados.

Para que a coleta dos dados necessários para a pesquisa fosse executada da melhor forma possível, foram utilizadas três técnicas: observação participante, entrevistas e pesquisas documentais.

A observação participante consiste em obter informações sobre a realidade dos atores sociais em seu próprio “ambiente” e necessita do contato direto do pesquisador com o fenômeno (CRUZ NETO, 1994). Por meio da observação participante é possível analisar a interação entre os atores no seu próprio ambiente de atuação, conseguindo assim dados específicos para se tirar conclusões mais consistentes na pesquisa realizada. Esses dados obtidos mediante observação, como a interação entre os atores internos (servidores) e externos (entre organizações), em muitos casos, não podem ser reunidos em entrevistas, de forma clara e não enviesada, ou pesquisas documentais. No âmbito da observação participante, o pesquisador pode simplesmente não participar das ações e apenas observar e anotar os fatos, ou pode participar das atividades do grupo como membro do grupo. Angrosino (2009) ressalta a importância da interação entre o pesquisador e o ambiente em que o mesmo se encontra:

A observação participante não é propriamente um método, mas sim um estilo pessoal adotado por pesquisadores em campo de pesquisa que, depois de aceitos pela comunidade estudada, são capazes de usar uma variedade de técnicas de coleta de dados para saber sobre as pessoas e seu modo de vida. (ANGROSINO, 2009)

A observação foi realizada da forma mais discreta possível, ou melhor, sem interferência nas ações do ambiente pesquisado. Foram acompanhadas as seguintes atividades: reuniões entre a Ouvidoria e outros órgãos públicos que tinham atuação relacionada ao serviço executado pelo Disque 100 ou ao acompanhamento das denúncias; visitas à CALL e reuniões entre essa empresa e a Ouvidoria para consolidar o método de trabalho da empresa terceirizada; dia-a-dia dentro da Ouvidoria; e reuniões entre os coordenadores do Disque 100 para estabelecer as atividades semanais.

Também cabe citar o acompanhamento da reunião com a ministra da Secretaria de Direitos Humanos (Ideli Salvatti), voltada a apresentar a agenda de convergência para tornar mais rápido o trabalho de proteção dos direitos da criança e dos adolescentes nas cidades sedes de partidas da Copa do Mundo, durante o período em que ocorreriam os jogos.

As entrevistas são de essencial importância para a pesquisa, pois nelas é possível abordar a questão pretendida de forma mais direta e clara, e conseguir dados mais específicos. Como ressaltado por Angrosino (2009), é preciso planejar com cuidado a entrevista antes de executá-la, seja elaborando perguntas adequadas, ou seja, escolhendo aquele ou aqueles que serão entrevistados:

A inevitável questão que surge é: o que significam esses comportamentos exatamente? É necessário, então, começar a fazer perguntas às pessoas bem informadas na comunidade ou no grupo em estudo. Assim, as entrevistas são uma extensão lógica da observação. (ANGROSINO, 2009)

As entrevistas da pesquisa foram realizadas no mês de maio. As perguntas feitas durante as entrevistas foram elaboradas com o objetivo de responder as perguntas que se encontravam na matriz de planejamento que foi elaborada com base na perspectiva do modelo lógico. Os entrevistados também foram escolhidos de forma a proporcionar maior número de informações possíveis, estando listados no Quadro 3.1.

**Quadro 3.1: Lista de entrevistados e suas funções.**

Entrevistados	Causa	Função	Dia da entrevista
Sidnei Sousa Costa	Conhecimento elevado sobre o serviço devido à sua função de coordenador	Coordenador de encaminhamento das denúncias do serviço	28/mai
SilviaGiugliani	Conhecimento sobre o funcionamento atual do PNEVSCA e do PAIR.	Coordenadora da CGEVSCA	08/mai
Juliana Costa	Conhecimento prático sobre o trabalho de atendimento de denúncias.	Coordenadora de atendimentos da CALL	09/mai
Joacir Neto	Conhecimento histórico sobre a relação entre o disque e o PNEVSCA	Assistente técnico da CGEVSCA	29/mai

Fonte: elaboração do autor.

As entrevistas foram gravadas em aparelho de áudio, com o consentimento dos entrevistados, e duraram entre 45 minutos e uma hora.

Levando-se em conta que o objetivo é voltado para a análise da eficácia do serviço ao longo de seu histórico como serviço prestado para o governo, os principais documentos estudados foram os que mostraram a história do Disque 100 entre o período de 2003 a 2010 e relatórios que apresentassem dados do período de 2003 a 2010 e de 2010 até os dias atuais. Também foram analisados textos sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Programa Nacional de Direitos Humanos de 2010 (PNDH-3) e o edital de contratação da CALL. Quase todos os materiais de pesquisa foram elaborados pelo SDH/PR, sendo que apenas um foi formulado como projeto de pesquisa da Universidade Federal do Goiás (UFG), com o auxílio da SDH/PR e da CALL. Além disso, é importante ressaltar a utilização do PPA (Plano Plurianual) tendo em vista balizar a análise do cumprimento, ou não, das metas do Disque Direitos Humanos.

Um instrumento de suma importância para a boa formulação do relatório foram os diários de campo elaborados durante a imersão. O diário de campo é utilizado para descrever informações obtidas em qualquer uma das técnicas, no entanto é utilizado mais para anotar fatos e informações importantes recebidas durante a observação participante. Ao todo, durante o trabalho foram elaborados cinco diários de campo, três deles voltados para a observação participante e dois para as entrevistas realizadas na etapa final.



O primeiro diário foi construído sobre a expectativa dos primeiros dias de imersão e foi voltado mais para o entendimento da metodologia de trabalho da Ouvidoria em si. No segundo diário de campo, a análise foi direcionada à interação entre a Ouvidoria e as outras organizações envolvidas com o Disque 100. O terceiro dispôs sobre o entendimento de funcionamento da CALL. O quarto e o quinto foram elaborados para descrever dados das reuniões com os coordenadores do serviço, sendo, respectivamente, um voltado para a reunião com a atual coordenadora da CGEVSCA e da CALL, e o outro voltado para o coordenador da Ouvidoria e para o assistente da CGEVSCA.

Por fim, cabe ressaltar a importância do modelo de matriz para a construção da pesquisa. Foi feita uma matriz de planejamento que serviu como um guia para a pesquisa, apontando quais perguntas deveriam ser feitas, quais variáveis deveriam ser observadas e analisadas e quais documentos deveriam ser lidos.

Segundo Costa e Castanhar (2003), o modelo lógico é dividido em duas partes, na qual a primeira consiste na organização da pesquisa, sendo composta pela pergunta que guia a pesquisa, pelas perguntas a serem feitas para se alcançar tal objetivo, os documentos a serem analisados, os órgãos a serem consultados, entre outros fatores. Assim sendo, a primeira parte se refere à matriz de planejamento.

O tipo de modelo lógico utilizado na pesquisa aqui relatada é bastante utilizado pelo TCU, em avaliações de programas voltadas à análise da eficácia, que não se vinculam necessariamente ao controle da aplicação de recursos públicos. Compõe-se por uma ou mais matrizes de planejamento e por matrizes com os resultados da análise realizada, ou seja, matrizes de avaliação (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013).

A matriz de planejamento compõe-se das seguintes informações:

- fontes de informações;
- método de obtenção de dados;
- método de análise de dados;
- potenciais limitações; e
- o que a análise vai permitir dizer.

A segunda parte também é organizada por meio de matriz e tem como objetivo ser organizada pelos dados que respondem aos elementos da matriz de planejamento.

Geralmente, é composta por informações que buscam disponibilizar soluções para as questões levantadas, apontando o porquê de cada fato e quais as soluções encontradas, entre outras coisas.

A matriz de avaliação compõe-se de elementos como:

- situação encontrada;
- critério;
- evidência;
- causa;
- efeito;
- boas práticas;
- determinações e recomendações; e
- benefícios esperados

Cabe ressaltar que o modelo de matriz lógica apresentado por Costa e Castanhar(2003) não foi o modelo utilizado na construção desse relatório, mais sim o modelo utilizado pelo TCU, desenvolvido pelo próprio tribunal para realizar suas avaliações. No entanto, é interessante ressaltar o aspecto da divisão de matrizes usado por Costa e Castanhar, semelhante ao utilizado neste trabalho.

A matriz de planejamento obtém as perguntas utilizadas para avaliar a eficácia do serviço e a relação entre os órgãos, os documentos que devem ser analisados para uma melhor compreensão do tema e para se chegar à resposta da pergunta norteadora, e os métodos utilizados durante a pesquisa. Já a matriz de avaliação apresenta, de forma resumida, os resultados obtidos durante a imersão. Ou seja, se o serviço é eficaz ou não, e a justificativa do “veredicto” final. As matrizes de planejamento utilizadas neste trabalho são apresentadas a seguir, nos Quadros 3.2 e 3.3

**Questão1:** Como ocorre a recepção, classificação e encaminhamento das informações das denúncias recebidas pela Ouvidoria da SDH/PR em relação a violências sexuais contra crianças e adolescentes?

**Quadro 3.2: Matriz de planejamento referente ao funcionamento do Disque 100.**

Informações Requeridas	Fontes de Informação	Método de Compilação	Método de Análise	Potenciais Limitações	Considerações da Análise
Funcionamento do atendimento	SDH/PR - Ouvidoria	Pesquisa <i>online</i>	Análise documental	Difícil acessibilidade aos documentos da ouvidoria.	Qual o papel dos atores envolvidos?
Logística e interpretação da denúncia	Lei nº 8069/1990	Pesquisa documental	Análise de dados quantitativos sobre o número de denúncias recebidas	Difícil acompanhamento por parte dos responsáveis no departamento.	O resultado final é o previsto no desenho do serviço?
Encaminhamento da denúncia para o órgão responsável	Servidores do departamento	Pesquisa bibliográfica	Estudo dos processos de análise e interpretação sobre a denúncia		O departamento desenvolve bem as informações antes de encaminhá-lo?
	Relatórios	Entrevistas com gestores e especialistas			
	Atas de Reuniões diretoras	Procedimentos gerenciais	Estudo sobre a estrutura do órgão e sobre as propostas feitas pelo mesmo		Analisar as metas almejadas e alcançadas.
	Tele-atendentes				Quais as possíveis dificuldades dentro do departamento em relação a denúncias?
	Arquivos e obras sobre o disque 100	Relatórios realizados sobre o serviço do período de 2003 – 2010 e de 2010 até os dias atuais			
	<a href="http://www.sdh.gov.br/">http://www.sdh.gov.br/</a>				

					<p>O que provocou as alterações no serviço?</p> <p>O serviço funciona segundo o modelo de equilíbrio pontuado?</p> <p>O serviço alcançou as metas previstas ao longo de sua historia?</p> <p>O serviço alcança suas metas atualmente?</p>
--	--	--	--	--	---

Fonte: elaboração do autor

**Questão 2:** Como ocorre a comunicação e o fluxo de informações entre a Ouvidoria e a SNPDCa e como o SNPDCa utiliza as informações para a melhora do PNEVSCA?

**Quadro 3.3: Matriz de planejamento referente à interação da CGEVSCA com o Disque 100.**

Informações Requeridas	Fontes de Informação	Método de Compilação	Método de Análise	Potenciais Limitações	Considerações da Análise
Processo de planejamento do PNEVSCA  Fluxo de informações entre os departamentos  Relação entre os dois departamentos  Nível de importância de cada departamento na tomada de decisão sobre o PNEVSCA	SDH/PR – Ouvidoria/ SNPDCa  Decreto nº 8069/1990  Servidores  Relatórios  Atas de reuniões das diretorias  Decreto nº 7037/2009	Pesquisa <i>online</i>  Pesquisa documental  Pesquisa bibliográfica  Entrevistas com gestores e especialistas  Conversas informais com servidores  Relatórios realizados sobre a política pública.  Textos didáticos sobre a política,	Análise documental  Estudo de dados qualitativos sobre o PNEVSCA  Análise de reuniões entre os departamentos	Dificuldade de acesso a informações e pesquisas vindas da SNPDCa  Dificuldade de contato com servidores da SNPDCa	Como o SNPDCa utiliza as informações obtidas?  Como ocorre o consenso entre os departamentos?  Como ocorre a reestruturação do desenho da política pública?  Existem possíveis limitações dentro do processo?  O modelo se encaixa na lógica incremental?  Como ocorre a

					relação entre os dois órgãos em termos de encaixe nas teorias?
--	--	--	--	--	--

Fonte: elaboração do autor.

As matrizes mostradas acima, como já dito anteriormente, foram baseadas nas elaboradas pelo TCU e nortearam a realização da pesquisa. Nos anexos 1 e 2, consta exemplo de matrizes do próprio tribunal, referentes a avaliação sobre a aplicação da Lei de Gestão das Florestas Públicas.

No próximo capítulo, será apresentado o diagnostico sobre o Disque 100, feito durante a imersão e por meio das matrizes de planejamento.

## **4. Diagnóstico**

Esta parte do trabalho tem como objetivo apresentar a política pública estudada, especificar a parte analisada, e apresentar alternativas para solucionar os problemas encontrados.

Devido ao fato de este trabalho se sustentar no Modelo do Equilíbrio Pontuado, é preciso levar em conta e analisar todo o histórico do serviço em foco, para que depois seja explicado seu funcionamento na atualidade.

Antes do começo da análise histórica do serviço, é preciso relembrar de que esse trabalho é voltado para a análise do Disque Direitos Humanos em relação às denúncias recebidas por meio de ligações e que, levando em conta de que o serviço atende a várias temáticas, do encaminhamento das informações obtidas para outros departamentos e em relação à responsabilidade de cada órgão da rede, o foco será na Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente.

### **4.1 Apresentação da política pública**

O Disque Direitos Humanos já teve vários nomes e características que foram se alterando ao longo da sua história, mas o serviço em síntese:

[...] é um canal de comunicação entre a sociedade civil e o poder público para o recebimento de denúncias de situações de violência e exploração sexual infanto-juvenil. O serviço visa a orientar a população sobre o sistema de proteção dos direitos das crianças e adolescentes e, principalmente, obter dados para a elaboração de políticas públicas. (SOUSA, 2013)

Cabe acrescentar que o serviço, hoje em dia, não recebe apenas denúncias voltadas para violência e exploração sexual infanto-juvenil, mas também voltadas para o atendimento de outros grupos temáticos, como por exemplo, violência contra idosos, população de rua, LGBT, pessoas com deficiências, entre outros.



É possível afirmar que, para compreender o funcionamento do Disque 100 hoje em dia, é preciso ter conhecimento sobre os fatores que levaram o governo a adotar esse serviço e entender as alterações sofridas pelo serviço ao longo da história.

A década de 1990, em relação aos direitos humanos no Brasil, foi marcada por crescente o combate à violência sexual infanto-juvenil. Durante essa década ocorreu a criação de diversas ONGs (organizações não-governamentais) voltadas para o tema, a divulgação de diversos comerciais na mídia buscando conscientizar a população sobre a gravidade do problema e a realização de congressos e seminários.

Antes de o Disque 100 ser executado pelo governo e antes da existência da Coordenação Geral de Enfrentamento a Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (CGEVSCA) e do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (PNEVSCA), a execução dos serviços voltados para essa temática era feita pelos grupos da sociedade civil organizada, como retratado por Sousa (2013):

Até então, os esforços para resolver o problema vinham de grupos específicos da sociedade civil organizada, cujas atividades resultaram em avanços concretos e, com isso, puderam dar visibilidade ao preocupante quadro de desrespeito aos direitos essenciais da criança e do adolescente no país. Com sua atenção, esses grupos conseguiram trazer para a pauta de discussões governamentais a necessidade de estabelecer políticas públicas de combate às situações de violência e de tornar prioritárias ações preventivas. (SOUSA, 2013)

O Disque 100, que originalmente atendia pelo nome de Disque Denúncia Nacional de Abuso e Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes, foi criado em 1997 pela Associação Brasileira Multidisciplinar de Proteção à Criança e ao Adolescente (Abrapia), em convênio com o Ministério da Justiça, com o objetivo de estabelecer um canal de comunicação da sociedade civil para a recepção de denúncias de violência sexual infanto-juvenil. Seguindo as palavras da gestora Eliana, presentes no livro “Quebrando o silêncio: Disque 100” (2013), antes de o serviço existir “as pessoas não tinham espaço de fala, a sua demanda não era legítima. Então, tem muito caso de pessoas que simplesmente não conseguiam denunciar,[...]”.

Durante esse período inicial de existência do serviço, havia conversas constantes entre a Abrapia e o Departamento da Criança e do Adolescente da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça para o melhoramento do canal de denúncias e, em 1999, começava-se uma discussão para a criação de uma rede para a divulgação do número de

recepção de chamadas em âmbito nacional e para o acompanhamento da denúncia em âmbito nacional. (BRASIL, 2009)

Em junho de 2000, foi aprovado o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Infanto-Juvenil, com o objetivo de estabelecer um conjunto de ações articuladas que permitisse a intervenção técnica, política e financeira para o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescente. O plano propunha a criação de um canal de denúncias que funcionasse nacionalmente. No entanto, foi somente em 2003, após o colóquio sobre o sistema nacional de notificação em violência sexual contra crianças e adolescentes realizado em Brasília, no qual foi ressaltada a necessidade da instauração de um sistema mais completo de denúncias e notificações que envolvessem a participação mais direta dos estados e municípios, que o Disque-Denúncia se transformou em uma política nacional.

Após a consolidação, o serviço começou a ser operacionalizado sob a responsabilidade direta do governo, em uma ação interministerial que englobava a Secretaria Especial de Direitos Humanos, o Ministério da Saúde e o Ministério do Turismo.

As denúncias eram então registradas no Sistema de Atendimento às Demandas Espontâneas (Sade), o mesmo sistema utilizado pela ouvidoria do SUS. (BRASIL, 2009). A interação com o Ministério da Saúde se dava devido à existência do Disque Saúde, aproveitando-se o canal já existente. (SOUSA, 2013)

Já em relação ao Programa Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (PNEVSCA), ela foi criado em 2003 e integrava o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil. Inicialmente, o Disque-Denúncia foi adotado pelo governo com o objetivo de ser um dos principais meios de ação do PNEVSCA junto aos Programas de Ações Integradas e Referências de Enfrentamento a Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR) (BRASIL, 2010).

A criação do PNEVSCA consolidou o compromisso do governo com a causa e pertencia à Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR), que anteriormente fazia parte do Ministério da Justiça e, no futuro, veio a se chamar apenas Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR).

O PNEVSCA tem como objetivos, entre outros: desenvolver campanhas sobre a violência sexual contra crianças e adolescentes para conscientização popular;

desenvolvimento de dados sobre a violência sexual no país e nas regiões; fomentar a rede entre União, estados e municípios para combater a violência sexual infanto-juvenil; garantir atendimento para as vítimas e famílias das mesmas em tal caso; e promover mecanismos de garantia de direitos das crianças e adolescentes. (BRASIL, 2014)

No ano de 2004, ocorreram avanços em relação à estrutura do Disque-Denúncia Nacional de Abuso e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes. Ainda atendendo com o mesmo número de sua criação, a principal alteração sofrida pelo serviço foi o convênio feito com a Petrobrás para o financiamento do serviço, o que levou a uma melhora na infraestrutura do serviço e na contratação de pessoal para a sua execução. Mais importante, foi concretizada a parceria com o Centro de Referências, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (Cecria), que passou a se responsabilizar pela gestão administrativa do Disque-Denúncia.

Dessa forma, o Cecria passou a ser responsável pelas documentações, folhas de ponto, advertências, orientações e soluções dos atendimentos. Em outras palavras, o Cecria passou a gerir a equipe que trabalha a denúncia, a questão de lidar com pessoas e as questões administrativas. Como explicado pelo Sidnei Sousa Costa (um dos coordenadores da Ouvidoria), coordenador de monitoramento de denúncias do Disque 100, em relação ao convênio feito com a Petrobras concedida em uma das entrevistas:

É por que a Petrobras tem uma política de contrapartida social e dentro desse núcleo tem uma infinidade de projetos. A SNPDC fez uma parceria com a Petrobras e eles falaram que iam dar apoio para as questões de violações contra crianças e adolescentes e então eles deram recurso para criar uma metodologia de atendimento para crianças e adolescente. (COSTA, 2014)

Também em 2004 ocorreu o desenvolvimento de um novo sistema de informações para o registro de denúncias, cabendo lembrar que ainda era usado o sistema de informação do Ministério da Saúde. O sistema de informação próprio do Disque-Denúncia nacional só seria implantado no ano seguinte (2005). Também aconteceu a expansão do horário de atendimento de doze horas de atendimento para catorze horas de atendimento. E, por fim, ocorreu a realização de capacitação dos tele-atendentes no período de aproximadamente um mês. (BRASIL, 2009)

Uma colocação importante sobre a capacitação técnica e a escolha do Cecria foi feita pela gestora Eliana<sup>1</sup> na obra “Quebrando o silêncio: Disque 100” (2013):

O profissional que faz o atendimento, ele tem que entender o nosso tema, o que é violência sexual, o que é abuso sexual, o que é violência psicológica, o que é exploração sexual. [...] são conceitos teóricos que o profissional tem que conhecer. Então, nesse sentido, o Cecria entra muito bem com o suporte técnico (SOUSA, 2013).

Em 2006, tiveram lugar diversas modificações no serviço, entre elas: a mudança do espaço físico do atendimento do MJ para as dependências da SEDH/PR; ampliação do atendimento para os fins de semana; criação de ferramentas para a extração de dados para a produção de relatórios mensais; a mudança do número de atendimento de 0800990500 para 100, o que é retratado por muitos como um marco relevante no serviço; e a criação da escuta especializada, para casos de denúncias feitas pela própria vítima ou pela pessoa que realizou o abuso. Também nesse período ocorreram experimentos de sistemas online de encaminhamento e acompanhamento das denúncias, aonde as denúncias eram encaminhadas para o Ministério Público do Distrito Federal, São Paulo e Santa Catarina (SOUSA, 2013).

Por fim, em 2006 ocorreram ainda campanhas para a divulgação do Disque-Denúncia, como, por exemplo, a campanha de carnaval lançada em Recife “unidos contra a violência sexual contra crianças e adolescentes – entre para esse bloco” e a divulgação da nova campanha com o slogan “por um Brasil sem violência sexual contra crianças e adolescentes, ligue 100” para a divulgação do novo número de denúncias. Ocorreu em Brasília, também, o primeiro Seminário do Disque-Denúncia Nacional de Abuso e exploração sexual contra crianças e adolescentes (BRASIL, 2009).

No ano de 2007 não ocorreram alterações relevantes no serviço, tendo havido apenas a reciclagem da campanha de carnaval utilizada no ano anterior e a instalação do sistema *online* de encaminhamento de denúncias para o MP do DF, SP e SC (BRASIL, 2009).

Já em 2008 ocorreram mudanças de maior importância, como a inclusão do Disque-Denúncia no PPA (Plano Plurianual) de 2008 a 2011 com o objetivo de melhorar o processo de acompanhamento das informações das denúncias pela população e pelos órgãos que compõem a rede de proteção da criança e do adolescente. Também foi criada uma central de monitoramento das denúncias para acompanhar o desenrolar da investigação. Para que isso

---

<sup>1</sup>Alguns depoimentos como o da gestora Eliana foram tirados da obra “Quebrando o silêncio: Disque 100” (2013). Esses depoimentos não apresentam datas, nem sobrenome dos entrevistados.

fosse possível, foi utilizado um sistema *online* no qual os MPs e os demais órgãos envolvidos no processo pudessem responder sobre o andamento do processo (SOUSA, 2013)

Com a entrada do Disque 100 no PPA, viabilizou-se a reestruturação do serviço, com o aprimoramento da tecnologia de atendimento e a melhora no processo de formação de atendentes e profissionais envolvidos. Segundo o gestor Carlos, em trecho constante na obra “Quebrando o silêncio: Disque 100” (2013):

Finalmente, o governo federal vai ter um recurso próprio para garantir esses serviços. Antes, ficava sempre aquela insegurança, dependendo de convênio e tal. Assim, não tenho dúvidas de que isso vai ser melhor para todos, porque, de fato, a gente perde muito no sentido de conseguir avançar o tanto que se deseja em relação à consolidação da metodologia, em relação a qualificação do atendimento, à qualificação dos profissionais, o desenvolvimento do mesmo, ou seja, o cumprimento de várias metas que a gente tem bem para além do que esta aqui hoje (SOUSA, 2013).

Com o orçamento vindo diretamente do governo federal, foi possível adequar o número de funcionários e a organização para a melhora do atendimento, do encaminhamento e do monitoramento de denúncias (BRASIL, 2009)

Em 2009, ocorreu a criação do *software* livre que tinha como objetivo descentralizar o serviço de denúncias, fortalecendo assim redes de denúncias locais, que supostamente estavam sendo criadas. Com a descentralização, o serviço seria prestado de forma mais rápida e precisa, pois a denúncia iria para uma central regional e não nacional (SOUSA, 2013).

Seguindo a lógica de descentralização, foi criado o Disque Direitos Humanos em 2010, com o serviço passando a abranger outros grupos temáticos como pessoas com deficiências, LGBT, idosos e pessoas em condições de rua, entre outros grupos (SOUSA, 2013). Devido ao aumento de grupos temáticos agrupados no mesmo serviço, ele tornou-se responsabilidade da Ouvidoria da atual SDH/PR, e o serviço de atendimento, encaminhamento e monitoramento acabou por ser transferido a uma empresa terceirizada.

Analisando a história do Disque 100 ao longo dos anos é possível observar como as mudanças sofridas pelo serviço se encaixam no modelo de equilíbrio pontuado. Nos momentos de instabilidades, foi possível ver o colóquio como um *focusingevent* que provocou a entrada do serviço na agenda política e também foi possível ver que a relação entre o Ministério da Justiça e o Abrapia acabou formando a *policyimage* do serviço e gerou um *feedback* positivo dentro do subsistema composto por ONGs voltadas para a proteção da criança e do adolescente. No momento de estabilidade do serviço, a *policyimage* continuou

sendo construída por meio das propagandas sobre o serviço e também é possível notar diversas mudanças incrementais no serviço, como, por exemplo, a mudança do número de recepção das denúncias para 100. Em seguida, ocorre um segundo momento de mudanças na agenda em 2007 com a entrada do serviço no PPA, que foi causada pela propagação da *policyimage* cultivada ao longo dos anos e com a vinda do Seminário do DDN como fator que transformou a condição, que era o canal de denúncias, em um problema. Após essa mudança, é possível notar novamente o período de estabilidade, que apresenta mais manobras incrementais sobre o serviço, como a entrada de novas temáticas no serviço.

## **4.2 Características e métodos de funcionamento do Disque Direitos Humanos**

Atualmente o serviço de tele atendimento do Disque Denúncia Nacional encontra-se operacionalizado por meio de uma empresa de telefonia chamada CALL, que possui duas sedes no Núcleo Bandeirante em Brasília. O serviço continua centralizado no Distrito Federal, funciona 24 horas por dia, sete dias por semana e tem por volta de duzentos tele atendentes, cinco psicólogos e cinco gestores da CALL atuantes dentro da área prática do serviço, sendo um voltado para o tratamento e encaminhamento da denúncia (Andrea Rubia), um voltado para assuntos em geral de qualidade de monitoramento (Juliana Costa), e três voltados para assuntos em geral do Disque 100 (Manuela Carvalho, Valdiney Oliveira e Yndiara Lima).

Já a Ouvidoria tem como função analisar as demandas de forma mais ampla, recolher dados sobre as demandas, fomentar as redes de proteção dos grupos temáticos e coordenar em âmbito estratégico o tele-atendimento. O corpo técnico da Ouvidoria é composto por um ouvidor (Bruno Renato), duas coordenadoras (Irina, responsável pela ouvidoria em si e a Magda, responsável pelo Disque 100) dois “subcoordenadores” (Sidnei, responsável pela área de monitoramento da demanda e Fabiano, responsável pelo encaminhamento da demanda) e três assessores (Elias, Wanderlei e Ailson).

O Disque Direitos Humanos tem uma organização baseada na divisão funcional do trabalho, de forma que cada parte do serviço seja feita de forma precisa. Pelas informações obtidas na imersão, essa sistemática de funcionamento não mudou muito ao longo dos anos, o serviço funciona basicamente da seguinte forma:

- Ao ligar para o número 100, ocorre a recepção pela Unidade de Resposta Audível (URA). Ouve-se a seguinte mensagem: “Bem vindo ao Disque Direitos Humanos, um serviço da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República”. Então, são oferecidas as seguintes opções: tecla “1” para um atendimento em português, “2” para um atendimento em inglês e “3” para um atendimento em espanhol. Em seguida, é dada a opção de apertar “1” e saber o número do conselho tutelar da cidade, ou a opção de não apertar nenhuma tecla e ir para a conversa com um tele-atendente.
- O tele-atendente ouve o usuário e procura obter o máximo de informações possíveis tentando não causar um desconforto. Em casos mais graves, como ligação do agressor ou de adolescentes suicidas, o usuário é mandado para um atendimento especializado, onde a escuta é especializada para lidar com esse tipo de situação. Após a confirmação de que se trata de um caso de violação dos direitos humanos, o tele-atendente tem de conseguir a informação referente ao local aonde a violência vem ocorrendo ou ocorreu, dados da vítima, dando prioridade ao nome e endereço, e informações sobre o agressor. Com a coleta de informações os dados são registrados no Sondha (Sistema Integrado Nacional de Direitos Humanos de Atendimento). É importante que o atendente se lembre de humanizar o atendimento, dar valor a todos os detalhes ditos durante a denúncia e dizer passo a passo o que está fazendo em favor do denunciante. Antes de encerrar a ligação o tele atendente confirma os dados com o denunciante e entrega o protocolo da denúncia, para controle do seu atendimento.
- Após o encerramento da ligação, a equipe de monitoramento lê a denúncia, corrige qualquer erro de ortografia existente na mesma e verifica se todas as informações requeridas estão preenchidas. Após a verificação, a denúncia é classificada entre as distintas categorias existentes e, caso seja gravíssima, é marcada com o grau de prioridade que tem de ser dado ao caso.
- Por fim, a denúncia é mandada para a área de encaminhamento, que observa o grau de prioridade da denúncia, analisa para quais órgãos ela deve ser enviada, e envia ofícios para todos os órgãos pertinentes.
- Em denúncias mais graves, como demandas urgentes ou de usuários constantes, ocorre o que as coordenadoras de tratamento da denúncia

chamaram de “busca ativa”, que é o contato estabelecido entre os atendentes e o órgão responsável pelo tratamento da denúncia para se ter informações sobre como está o andamento do caso.

Analisando o modelo de procedimentos dentro do serviço atual e do antigo, é possível notar diferenças na parte de coordenação. Antes, a logística era de três coordenadores, um para cada uma das frentes (atendimento, monitoramento e encaminhamento). Hoje, a logística é de cinco coordenadores, três são voltados para a qualidade do atendimento, ou seja, suporte imediato para o atendimento, e os dois restantes para o tratamento da denúncia, ou seja, para o monitoramento, encaminhamento e retorno.

Também foi possível observar o aumento no número de pessoas e a melhora do espaço físico e do sistema de informação comparando-se o período em que o atendimento do serviço era de responsabilidade do Cecria e o período atual, no qual a responsabilidade é da CALL. Entre 2003 e 2010, o serviço teve a adição de profissionais e a melhora do espaço físico e do sistema de informação, no entanto o número de profissionais se limitava a 97 funcionários, entre gestores, auxiliares técnicos, supervisores, tele-atendentes etc. (BRASIL, 2009). Já hoje, segundo retratado pela coordenadora de monitoramento, Juliana Costa, o número passa de duzentos, o espaço físico é maior e os equipamentos são de melhor qualidade. E é possível que esse número tenha aumentado desde a última entrevista, pois, devido ao período de Copa, diante da necessidade de mais profissionais capacitados para fazer o atendimento durante esse período, o serviço estava se preparando para dar suporte da melhor forma possível, ou seja, com mais tele-atendentes de prontidão.

Voltando à análise do procedimento do serviço, é possível dividir em dois grupos: na primeira, a denúncia se trata de um caso isolado, como uma denúncia feita apenas uma vez em uma cidade com poucos casos; na segunda, a denúncia trata de algo mais amplo e/ou contínuo, como uma denúncia que já foi feita diversas vezes ou diversas denúncias feitas da mesma cidade retratando casos diferentes, o que pode ser um caso de rede de prostituição infantil.

No primeiro grupo, a denúncia é feita no Disque Direitos Humanos como mostrado anteriormente, e encaminhada por ofício a dois órgãos: (i) o conselho tutelar do município no qual ocorreu a violência, que fica responsável pela proteção da criança e da família segundo o art. 136 do ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), podendo analisar o caso e decretar se é preciso realizar o acolhimento da criança, ou não, com base na avaliação feita para verificar



se a casa e/ou o ambiente que a criança frequenta é segura para ela; (ii) o Ministério Público do estado em que ocorreu a violência, que fica responsável de acionar a polícia civil no caso de abuso ou exploração sexual e encaminha uma denúncia processual para a autoridade jurídica especializada (art.201, VII do ECA). A CALL também entra em contato com a delegacia mais próxima do local de ocorrência da violência sexual para informar o caso obter informações sobre o andamento da denúncia.

No segundo grupo, a denúncia também é feita para o Disque Direitos Humanos e também é repassada por ofício ao Ministério Público do estado em que ocorreu a violência. No entanto, em casos mais graves o outro ofício é encaminhado para a polícia federal e a Ouvidoria do SDH/PR entra em contato com a secretaria da SDH/PR responsável pela temática. No caso descrito, a Ouvidoria entra em contato com a SNPDCa, mais especificamente com a CGEVSCA (a coordenação dentro da secretaria que é voltada para a execução do PNEVSCA) para relatar sobre o caso e fornecer dados quantitativos sobre o mesmo. Por sua vez, a CGEVSCA aciona o PAIR, que tem como objetivo geral a criação ou fomento da rede de proteção, atendimento, prevenção e defesa jurídica de crianças e adolescentes vítimas da exploração sexual e do tráfico.

O PAIR tem as seguintes funções (BRASIL, 2012): apresentar para os gestores municipais o trabalho do PAIR e sensibilizar as forças locais sobre o problema, assim busca compor uma comissão municipal provisória para promover a articulação política e institucional para poder realizar entrevistas e seminários que resultaram na criação de um diagnóstico rápido participativo e na construção de plano operacional local; criar diagnósticos referentes à situação da violência sexual no município e a situação dos órgãos de defesa do direito da criança e do adolescente no município, como conselho tutelar ou delegacias, por exemplo; executar seminários para a apresentação dos diagnósticos e para a criação do plano operativo local e para a construção da comissão local do PAIR.

O PAIR planeja as ações de enfrentamento no município, estabelecendo metas e distribuindo tarefas, e a comissão local fica responsável por criar um corpo técnico que monitore e avalie as ações do plano orientador (BRASIL, 2012). Após os seminários, são realizados cursos de capacitações técnicas referentes ao combate a violência sexual contra crianças e adolescentes. O curso tem sessenta horas (60h) de duração sendo quarenta horas (40h) de capacitação geral e vinte horas (20h) de oficinas especiais. No final, é feita a

sondagem para se comparar o conhecimento sobre a violência sexual que os servidores tinham antes do início do curso e no final do curso.

Como foi observado durante a entrevista com Sílvia Giugliani, coordenadora da CGEVSCA, o PAIR é um dos instrumentos mais importantes para a consolidação do PNEVSCA e trabalha constantemente com o Disque Direitos Humanos, tanto em relação à conscientização da população sobre os canais de denúncia, quanto em relação aos dados obtidos pelo serviço que são utilizados para montar o diagnóstico referente à violência no município. Atualmente, o PAIR encontra-se organizado em mais de quinhentos municípios (GIUGLIANI, 2014).

Por fim, nos dois grupos de casos, em teoria, ocorre o retorno para informar sobre o andamento da denúncia por parte do Ministério Público e do conselho tutelar para a CALL, ou até mesmo para a própria Ouvidoria.

### **4.3 Reflexões sobre a eficácia do Disque Direitos Humanos ao longo do tempo**

Essa parte do trabalho tem como objetivo mostrar as dificuldades enfrentadas pelos gestores do serviço Disque 100, seja em questão do procedimento de atendimento e encaminhamento ou no processo de gestão do serviço, ou referente à relação entre a Ouvidoria da SDH/PR e a CGEVSCA.

Antes de apresentar os problemas encontrados durante a imersão será apresentado os dados sobre as metas previstas no PPA de 2008 ate 2011 e nas LOAs de 2012 e 2013 e dados sobre as denúncias encaminhadas nos respectivos anos (2008 até 2013). Esses dados são apresentados na Tabela 4.1:

**Tabela 4.1: Relação entre metas previstas e denúncias encaminhadas (2008 – 2013).**

	Meta prevista no PPA e LOA	Denúncias encaminhadas	Denúncias relativas a crianças e adolescentes
2008	16.790	32.589	32.589
2009	16.533	29.756	29.756
2010	17.613	30.543	30.543
2011	23.000	96.474	82.139
2012	80.000	168.697	130.033
2013	109.615	182.880	124.079

Fonte: elaboração do autor

A tabela baseia-se nas metas estipuladas no PPA de 2008-2011 e na LOA de 2012 e 2013. Cabe lembrar que, ao longo dos anos, o Disque 100 deixou de ser voltado apenas para criança e adolescente e começou a ser voltado para outros grupos temáticos. Devido a essa alteração, a parte da tabela ligada a denúncias encaminhadas é dividida em duas partes, na qual a primeira apresenta as encaminhadas em âmbito geral e a segunda é voltada para a temática de criança e adolescente.

Apesar da queda de rendimento do atendimento e encaminhamento de denúncias relacionadas à criança e adolescente no ano de 2013, caindo de 130.033 para 124.079, o serviço sempre ultrapassou as metas previstas desde o ano de 2008, como pode ser notado nos dados apresentados na Tabela 4.1.

Em 2008, a meta prevista no PPA foi de 16.790 e o número de denúncias encaminhadas foi de 32.589, sendo 15.799 denúncias encaminhadas a mais que o previsto. De 2009 a 2011, o resultado não foi diferente, sendo as metas, respectivamente, 16.533, 17.613 e 23.000 e as denúncias encaminhadas, respectivamente, 29.756, 30.543 e 82.139, todos números superiores à meta estipulada no PPA. Em 2012, primeiro ano do Disque 100 na LOA devido ao novo sistema de montagem do PPA, o número de denúncias encaminhadas ultrapassou a meta prevista em 50.033 denúncias. Em 2013, as denúncias encaminhadas continuaram superiores à meta prevista, em 14.464 denúncias mais especificamente. A insatisfação gerada sobre a queda de rendimento de encaminhamento de denúncias em 2013 não foi dada pelo não cumprimento da meta, mais sim pela queda de rendimento comparado ao rendimento do ano anterior (2012), queda de 5.954 denúncias.

Não foi possível encontrar as metas previstas para o período de 2003 até 2007. Entretanto, durante a imersão, foi dito por Sidnei Costa que o serviço conseguiu entrar para o

PPA exatamente por causa de sua eficácia ao longo do período de 2003 a 2007. O trabalho não se propôs a analisar os resultados apenas nos últimos anos, mas sim ao longo da história. Infelizmente, não foi possível encontrar dados de metas previstas para o serviço entre o ano de 2003 e 2007. No entanto, foi possível encontrar o número de denúncias recebidas nesse período: em 2003, foram 4.494; em 2004, 3774; em 2005, 5.138; em 2006, 13.830; e, em 2007, 24.942. (BRASIL, 2011)

Após a apresentação e da análise dos dados, é possível concluir que, mesmo com os problemas encontrados no serviço durante a imersão, o Disque 100 é um serviço que tem se mostrado eficaz desde 2008 até os dias atuais, pois ultrapassou todas as metas previstas para ele.

No entanto, foi observado durante a imersão que, atualmente, o serviço apresenta dois problemas centrais em estruturas importantes do serviço: (i) a capacidade de atendimento; e (ii) as relações de coordenação na rede de atores governamentais e não governamentais envolvidos, necessárias para que ocorra a resolução da denúncia.

Em relação ao atendimento, foi verificado que o sistema não tem suportado o grande número de denúncias que o serviço vem recebendo, fazendo com que algumas ligações acabem caindo e que alguns denunciante acabem desistindo de fazer a mesma devido à demora no atendimento. Já em relação à rede, o problema consiste na falta de comunicação entre os órgãos que a compõem.

Os problemas estão apresentados nas matrizes de avaliação, que entram um pouco mais a fundo nos detalhes do problema. As matrizes são apresentadas nos Quadro 4.1, 4.2 e 4.3.

**Quadro 4.1: Matriz de avaliação dos serviços da CALL.**

<b>A1: PROBLEMAS TÉCNICOS DIFICULTAM A EXECUÇÃO DO SERVIÇO NOS ÚLTIMOS MESES (CALL)</b>							
<b>situação encontrada</b>	<b>critérios</b>	<b>evidência</b>	<b>causa</b>	<b>efeito</b>	<b>boas práticas</b>	<b>determinações e recomendações</b>	<b>benefícios esperados</b>
Em relação ao serviço, é possível destacar dificuldades de realizar atendimentos em um tempo esperado, que vem ocorrendo do segundo semestre do ano passado até os dias atuais. Também é possível perceber o cansaço dos atendentes nos últimos anos devido ao desgastante trabalho de ouvir relatos de violência sexual, maus tratos, violência física etc.	Segundo o 5º artigo do ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer tipo de abuso ou exploração. Nesse critério, o serviço entra exatamente para combater esse tipo de ameaça à criança e ao adolescente.	Com a crescente divulgação do serviço o número de ligações aumenta e consequentemente o serviço enfrenta dificuldades para atender todas devido à falta de atendentes e a sobrecarga de ligações no sistema.	Devido à falta de investimento, não é possível melhorar o sistema de tele-atendimento, ou seja, o usuário tem de esperar 40 minutos para ser atendido normalmente e ainda ocorre, de vez em quando, da ligação cair antes de ser atendida. Também devido à falta de investimento o número de atendentes continua sendo pequeno proporcionalmente ao número de	Devido à dificuldade de atendimento e ao tempo de espera que ocorre no sistema hoje em dia (50 minutos), as pessoas começam a se sentir desincentivadas a ligar, o que acaba por criar uma impressão de trabalho ineficiente e diminuição do número de denúncias.	A equipe que se encontra na CALL é experiente, a mesma que cumpre três vezes a meta de atendimento entre o período de 2011 e 2012. Ou seja, a equipe é competente. Também tem o fato de a equipe ser praticamente a mesma, o que facilita a interação interna da organização.	O melhor a se fazer no momento é conseguir verbas para melhorar as condições técnicas do serviço, conseguindo suportar um maior número de ligações sem que a mesma caia ou que o denunciante tenha que esperar 50 minutos para ser atendido. Após a melhora no sistema, é preciso aumentar o número de atendentes para que a denúncia seja feita de forma mais rápida e precisa.	Com as devidas alterações, o serviço pode voltar a ser exemplo de bom serviço prestado pela área pública, pois mesmo com o número crescente de denúncias a eficiência do atendimento continua a mesma.

			ligações, fazendo com que os tele-atendentes fiquem cada vez mais desgastados com o serviço.				
--	--	--	--	--	--	--	--

Fonte: elaboração do autor

Quadro 4.2: Matriz de avaliação da Ouvidoria da SDH/PR.

A2: DIFICULDADE DE FOMENTAR A REDE DE POLITICAS PÚBLICAS ATRAPALHAM NO CUMPRIMENTO DO DESENHO (Ouvidoria)							
situação encontrada	critérios	evidência	causa	efeito	boas práticas	determinações e recomendações	benefícios esperados
Existe dificuldade na realização do serviço, pela falta de comunicação entre os órgãos que constituem a base organizacional da política pública, bem como falta de comprometimento de parte deles.	No ECA, o inciso XI do art. 88 fala que é diretriz da política de atendimento a interligação entre as redes jurídicas, conselhos tutelares e polícia federal, além dos estados e municípios.	No último ano de execução de serviços realizados pelo Disque 100, apenas 14% das denúncias encaminhadas receberam retorno por parte do outro órgão (delegacia, conselho tutelar etc.) em relação ao andamento das informações.	Não interação do sistema, dificuldade de entrar em contato e a negligência dos órgãos que executam as outras partes do serviço. Também é perceptível certo desentendimento em relação a quem enviar o retorno (para a própria CALL, para o ministério público ou para a Ouvidoria da SDH).	Devido a esses fatores, a ouvidoria não recebe as informações sobre a denúncia, dificultando assim que saiba como está o andamento das investigações ou dos cuidados a criança e adolescentes (no caso de violência sexual, contra as mesmas) e ajude, entrando em contato com outro órgão que poderia ajudar no andamento devida atividade.	Em termos de boas praticas podemos nos referir ao retorno de 14% e a criação de agenda de convergência durante o período da Copa do Mundo, no qual o ocorrerá a melhora e agilização da rede de proteção dos direitos humanos.	Que mesmo após o termino da Copa, as ações de fomentação de comunicação da rede continuem sendo feitas. Também é preciso que ocorra a ampliação dos fatores tecnológicos nos municípios, para que a coleta de dados seja mais imediata.	Com a continuidade do trabalho de fomento na comunicação entre os órgãos da rede, espera-se que o trabalho de conscientização dos órgãos pertencentes a ela gerem retornos mais rápidos e melhor interação entre as partes. Com a melhora dos fatores tecnológicos, a coleta de dados seria mais precisa.

				<p>Também devido à falta de comunicação se encontram dificuldades de construir dados práticos sobre o serviço, e assim ajudar os outros departamentos com a execução de suas tarefas.</p>			
--	--	--	--	---	--	--	--

Fonte: elaboração do autor.



**Quadro 4.3: Matriz de avaliação da relação entre o Disque 100 e a CGEVSCA.**

<b>B1: FALTA DE COMUNICAÇÃO ENTRE O A OUVIDORIA E A CGEVSCA (SNPDCA)</b>							
<b>situação encontrada</b>	<b>critérios</b>	<b>evidência</b>	<b>causa</b>	<b>efeito</b>	<b>boas práticas</b>	<b>determinações e recomendações</b>	<b>benefícios esperados</b>
A SNPDCA tem dificuldades de receber certos dados obtidos pela ouvidoria, e também não ocorre uma boa interação entre a rede composta pela Ouvidoria e SNPDCA no que se refere ao repasse de dados. Situação encontrada em boa parte da SDH/PR. Também ocorre a limitação dos dados apenas aos estados, não se aprofundando nos municípios.	No ECA, o inciso XI do art. 88 fala que é diretriz da política de atendimento a interligação entre as redes jurídicas, conselhos tutelares e polícia federal, além dos estados e municípios.	A coordenação do PNEVSCA mostrou algum desconhecimento das três fases do serviço da Ouvidoria - atendimento, encaminhamento e monitoramento. Cabe lembrar que o serviço já pertenceu ao plano.	Devido à ampliação do Disque 100, ocorreu a divisão das prioridades entre os diversos grupos temáticos atendidos pelo serviço. E devido ao momento de turbulência gerado pela Copa do Mundo, o repasse imediato de informações fica cada vez mais difícil. E devido à limitação tecnológica e de	Devido à divisão da atenção, ocorre a dificuldade de comunicação e de repasse de informações para a SNPDCA na velocidade em que a mesma solicita. A demora do repasse de informações e a limitação dos dados em relação às informações de denúncias classificadas por municípios podem dificultar a implantação do PAIR em municípios que estejam precisando do	A Ouvidoria ainda repassa as informações solicitadas à SNPDCA (apenas a demora) e, devido à Copa, ocorreu a realização da agenda de convergência. Com isso, esperava-se a fomentação da rede e a melhor interação entre eles. Também se esperava potencializar, assim, uma situação futura na qual se possa ir mais afundo no caso de violência contra crianças e adolescentes nos	É preciso trabalhar a comunicação entre os componentes da rede para que seja possível a resposta imediata e a coleta de dados mais detalhados.	Com a melhora da comunicação, é possível melhorar o imediatismo do repasse de dados para a CGEVSCA e assim implementar o PAIR de forma mais rápida e precisa. Também é possível assim começar a obter informações mais detalhadas, chegando assim a informações sobre determinados municípios que não se tinham antes.

			compreensão da rede por parte dos órgãos que a compõem, os dados de denúncias por município não ocorrem.	programa.	municípios.		
--	--	--	--	-----------	-------------	--	--

Fonte: elaboração do autor.

As matrizes de avaliação apresentadas nos Quadros 4.1, 4.2 e 4.3 apresentam de forma simples os problemas encontrados no serviço durante a imersão. No entanto, para entender de forma mais clara a origem do problema e a proposta de solução para esses mesmos problemas, é preciso entrar mais a fundo na análise histórica do serviço, entendendo como esses dois problemas se comportaram ao longo do tempo e entendendo como eles se comportam atualmente.

No início do Disque 100, não havia um canal de denúncias voltadas para a violência sexual contra crianças e adolescentes. Existia o subsistema, com a Abrapia executando o serviço, e o macrossistema formado pelo governo, coerentemente com o modelo de equilíbrio pontuado apresentado por Baumgartner e Jones (1993).

O convênio com o Ministério da Justiça ajudava a criar a imagem de “possível opção” de serviço a ser acoplado pelo governo e foi um dos principais fatores da construção da *policyimage* do Disque Denúncia naquele período. Também auxiliou a desenvolver o trabalho da organização com relação ao serviço (*policyvenue*) e ajudou a expandir suas ações dentro do subsistema, o que fez com que serviço acabasse por ter um *feedback* positivo. Com a criação do PNEVSIJ em 2000, ocorriam conversas constantes entre a Abrapia e o MJ para a consolidação de um Disque Denúncia nacional.

No entanto, pelas informações obtidas durante a imersão e o estudo dos documentos referentes ao Disque 100, foi somente em 2003, com o colóquio sobre o sistema nacional de notificação em violência sexual contra crianças e adolescentes, que seria o *focusingevent* do modelo apresentado, e que apontou a necessidade de um canal de denúncias nacional, que a falta de um canal de denúncias de âmbito nacional deixou de ser uma condição e passou a ser um problema. Isso permitiu a caracterização do momento crítico, que resulta na mudança na agenda e tem reflexo no macrossistema. Em outras palavras, o reconhecimento da falta de um canal nacional como um problema resultou na *punctuation*, isto é, em mudança de maior significado, indo além de ajustes essencialmente incrementais.

Após esse período de entrada na agenda, o serviço passou a integrar o PNEVSCA como um dos principais meios de combate à violência sexual contra crianças e adolescentes. A gestão do serviço virou de responsabilidade da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR) e então entrou em um período de estabilidade.

Durante o período de estabilidade, a imagem da política continua sendo trabalhada para situações futuras, como uma nova mudança no macrossistema (BAUMGARTNER; JONES, 1993). Ao longo do período de estabilidade do Disque 100, foram criadas três propagandas importantes divulgando o serviço e o PNEVSCA: uma propaganda voltada para a divulgação do novo número quando o serviço mudou para a numeração 100 – “Por um Brasil sem violência sexual contra crianças e adolescentes, ligue 100” –; e as outras duas para divulgação em período de carnaval. Com a divulgação das propagandas pela mídia, a imagem do serviço foi bem divulgada, o que fez com que houvesse um crescente aumento no número de denúncias feitas em relação aos anos anteriores a 2003.

Como anteriormente explicado, outro fator que ocorre com frequência durante o momento de estabilidade são ações incrementais sobre a política pública, no caso, sobre o serviço. Sobre esse ponto, podem-se observar diversos exemplos ao longo do texto que descreve a história do serviço apresentada anteriormente, como por exemplo a mudança da execução do serviço da Ouvidoria do Ministério da saúde para a Cecria, a expansão na disponibilidade de horário de atendimento do serviço, a mudança no espaço físico do tele-atendente e a mudança na numeração do serviço, entre outros. A política incremental faz parte da construção da imagem da política no momento de estabilidade (BAUMGARTNER; JONES, 1993)

Certamente, no momento de estabilidade do governo ocorreram diversos fatores positivos, como os ajustes incrementais na política e a divulgação do serviço na mídia. No entanto, existe uma questão que já era de preocupação da gestão do Disque 100 no período de 2003, e que hoje se mostra como um problema: o fomento da rede existente entre o Disque 100 e os diversos órgãos no que se refere à comunicação. Esse elemento do serviço necessita de aperfeiçoamento, como identificado na matriz de avaliação referente aos trabalhos da CALL e a Ouvidoria.

Ao longo da execução do serviço pelo poder público, os gestores do serviço têm tentado implementar meios de fomentar a comunicação entre os principais entes da rede envolvida nessa política pública e nas ações conexas a ela (Ministério Público, conselho tutelar, delegacia de polícia etc.), como é o caso da tentativa, em 2008, de instaurar e criar o habito nesses órgãos de utilização de uma *hotline* especialmente criada para facilitar a transação e o acompanhamento da denúncia. Também foi cogitada a ideia da criação de sedes

regionais do serviço, em 2010/2011. No entanto, esse plano não seguiu adiante devido à dificuldade de interação entre os governos de cada região.

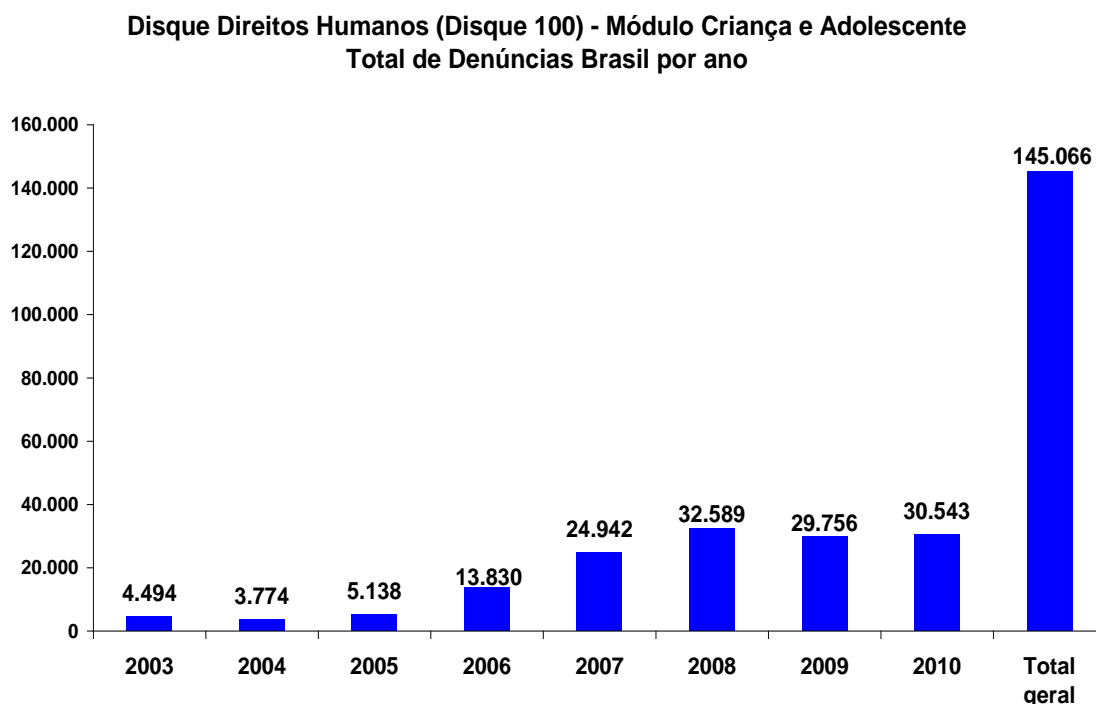
Baseado em um exemplo que foi dado pelo entrevistado Sidnei Sousa Costa, coordenador de monitoramento das denúncias, imagine criar um centro regional no Sudoeste, com uma central em São Paulo, como que seria possível dividir o orçamento? Com o espaço físico ficando em São Paulo, o governo do Rio de Janeiro não iria querer contribuir com parte dos gastos que esse serviço geraria. Esse é apenas um exemplo para ilustrar como é difícil estruturar um sistema regionalizado de denúncias envolvendo governos de outras esferas da federação.

Em 2007, ocorreu, por meio de consultoria especializada do governo federal em relação a tele-atendimento, uma avaliação externa do Disque Denúncia com o objetivo de aprimorar o atendimento. A partir dessa avaliação, ocorreram mudanças no método de atendimento do serviço, voltando-se o foco para a proteção da vítima e a humanização do atendimento. Também foi verificado que as metas estipuladas para o atendimento foram ultrapassadas pelos atendentes, o que acabou levando a um *feedback* positivo por parte do subsistema.

Como destacado em entrevista com Sidnei Sousa Costa, o serviço, no início no governo, passou por uma fase de testes e comprovou-se que ele era necessário e funcionava, sendo incluído no PPA e ampliado para abranger outros grupos temáticos. A essa altura, os *focusingevents* para a entrada do tema no macrossistema foram a realização do 1º Seminário do Disque-Denúncia de Abuso e Exploração sexual contra crianças e adolescentes e a vinda do 3º Congresso Mundial de Enfrentamento da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, que foi realizado no Rio de Janeiro no final de 2008. No final, o reconhecimento do serviço e a entrada dele no PPA foi reflexo de anos de trabalho de sua imagem, de diversos pontos que sofreram mudanças incrementais e, principalmente, da eficácia que o serviço apresentou ao longo dos cinco anos iniciais (de 2003 a 2007).

Como já comentado, não foi possível encontrar os dados das metas previstas para os anos de 2003 a 2007. No entanto, foi possível obter os dados de atendimento e encaminhamento das denúncias feitas pelo serviço desse período, como demonstrado na Figura 4.1.

**Figura 4.1: Gráfico de denúncias por ano referente a crianças e adolescentes.**



Fonte: Relatório sobre denúncias 2003 – 2010 (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2011)

Em 2010, o serviço sofreu uma grande mudança, como ressaltado pelo Sidnei Costa, Juliana Costa e Silvia Giugliani (coordenadores) durante as entrevistas, que foi a sua ampliação para atender outras áreas temáticas. De fato, a expansão do serviço foi um passo incremental já previsto com a integração no PPA, assim como o fim do convênio com a passagem do comando administrativo do serviço para a ouvidoria da SDH/PR.

Outro ponto de relevo nos últimos anos foi o crescimento das propagandas voltadas a divulgar o serviço, como o “Fique atento. Denuncie. Proteja nossas crianças e adolescentes da violência, procure o conselho tutelar ou disque 100”. Essa campanha foi feita em 2013 para o carnaval, foi relançada em 2014 e é um bom exemplo das campanhas sobre o serviço.

O número crescente de divulgações sobre o tema acabou por gerar outro problema encontrado no serviço durante a imersão: a dificuldade do atendimento na atualidade, conforme o Quadro 4.1.

Até o ano de 2012, a equipe técnica da CALL cumpriu todos os resultados esperados e previstos no PPA. No entanto, com o bom atendimento do serviço e sua crescente divulgação, o número de ligações para fazer denúncias aumentou cada vez mais e, conseqüentemente, acabou sobrecarregando o sistema de forma que ele, algumas vezes, não aguenta o número de ligações e acaba derrubando a linha. Ademais, a quantidade de atendentes não é suficiente para atender a todas as denúncias em um tempo prático. Como relatado pelo ouvidor Bruno Renato, “antes eu podia, durante uma reunião, ligar para o disque e em menos de um minuto eu era atendido. Hoje demora em torno de 40 minutos para que um usuário seja atendido” (RENATO, 2014).

O problema da questão de ampliação do serviço seria a questão contratual, segundo o Sidnei Costa. Como previsto no Edital nº 037/2010 referente à licitação que originou a concessão para que a CALL executasse o serviço de atendimento, o número de hPA (horário por atendimento) é de 36 mil horas, não sendo o suficiente para atender todas as ligações.

Ainda nesse âmbito, devem ser comentadas as limitações referentes à parte de investimento que é possível enviar para a CALL, bem como ao investimento que é possível a própria CALL realizar. Existe um limite orçamentário que pode ser repassado da Ouvidoria para a CALL, pré-definido no contrato, que é de 18 milhões de Reais por ano, podendo ter um acréscimo que pode chegar a 10% em casos de necessidades. Atualmente os 18 milhões não são suficientes para comprar novos equipamentos, contratar mais funcionários e melhorar o sistema de informações (BRASIL, 2009).

Outro ponto levantado pelo Sidnei Costa é a da gestão interna do serviço, a qual tem objetivos que muitas vezes acabam por se contrapor indiretamente ao objetivo da Ouvidoria. Isso ficou claro durante uma reunião entre a Ouvidoria e a CALL, na qual os coordenadores da SDH/PR reclamavam da questão dos funcionários que executam o atendimento do Disque 100, pois, devido à rotatividade de funcionários, os que sabem lidar melhor com os problemas relatados no Disque 100 acabavam sendo jogados em outra área. Isso impacta na qualidade de atendimento. Os coordenadores também reclamaram, na mesma ocasião, de uma possível negligência por parte da CALL com a temática da criança e adolescente. Essa informação contrapõe-se ao relato feito pela Juliana Costa durante a entrevista, de que a temática de proteção à criança e ao adolescente ainda é o carro-chefe das atividades do serviço.

Outro problema, que já foi comentado anteriormente e que hoje em dia se encontra como um grande desafio para a Ouvidoria, pelo que foi apreendido no curso da pesquisa, é o

fomento da comunicação interna na rede que compõe o sistema de execução de proteção e garantia de direitos das diversas temáticas com que o Disque Denúncia trabalha. Esta dificuldade encontra-se relatada na matriz de avaliação referente à Ouvidoria e a SNPDCA.

Como foi dito pelo Sidnei Costa, apenas 14% dos municípios comunicados de violência sexual em sua região respondem ao Ministério Público do estado, à CALL ou à Ouvidoria. Esse problema ocorre devido à falta de conscientização ou do conhecimento do serviço que tem de ser prestado, pelos órgãos que compõem a rede de política pública em questão.

Segundo Juliana Costa, esse assunto foi abordado e, segundo ela, ocorrem dificuldades de retorno em relação à chamada busca ativa, pois os órgãos não veem necessidade de dar uma resposta para a CALL, mas sim para o Ministério Público, que por sua parte também não tem o hábito de retornar com as informações para a CALL:

O que é alegado pelas delegacias locais, alguns conselhos tutelares e outros órgãos é que não tem obrigatoriedade em retornar para nós, e sim obrigatoriedade de resposta para o Ministério Público. (COSTA, 2014).

Sidnei Costa levanta o problema da coordenação da rede e o divide em três partes: o desalinhamento e desentendimento dos órgãos da rede em relação aos procedimentos do serviço; a falta de entendimento de cada órgão da sua função na rede; e a falta de conscientização da importância do retorno para a elaboração de informações e dados mais precisos.

Cabe ressaltar que a falta de comunicação não é um problema que foi encontrado apenas fora da Ouvidoria, mas também dentro do órgão. Um caso que deixou clara essa falta de comunicação foi a demora do envio de alguns dados sobre violência contra crianças e adolescentes solicitados pela coordenadora da CGEVSCA, Silvia Giugliani. Esses são essenciais para a conjuntura do PAIR. Mas é importante lembrar que essa não é uma característica exclusiva da Ouvidoria dentro da SDH/PR, pois, segundo a Coordenadora Silvia Giugliani, não existe uma boa comunicação entre as secretarias e coordenações dentro da SDH/PR.



#### **4.4 Recomendações para os problemas do Disque Direitos Humanos**

Em relação ao problema de recepção dos atendimentos, é possível ver que são dois problemas que se destacam: os interesses da CALL que se contrapõem ao da Ouvidoria; e a questão contratual, na qual os gastos já estão predefinidos e a hora por atendimento de denúncias que a empresa deve cumprir por funcionário também.

Pelos dados obtidos, a resposta que se mostra mais viável para esse problema é a consolidação de um novo contrato, já está sendo elaborado, segundo o coordenador Sidnei Costa. Com um novo contrato, os recursos financeiros podem ser maiores e mais profissionais podem ser contratados.

Está previsto para o primeiro semestre de 2015 o lançamento de um edital para firmar uma nova licitação, exigindo da empresa que vai entrar na concorrência para a execução do serviço um sistema capaz de receber o quantitativo de demandas atuais, com um número relativamente grande de tele-atendentes, capaz de atender da forma necessária a denúncia em uma área mais vasta e com melhores equipamentos. Cabe ressaltar que essa nova licitação não exclui a possibilidade da CALL continuar executando o serviço.

Em relação à capacidade de atendimento, é importante lembrar que certamente esse é um problema que não terá uma solução definitiva em um curto período de tempo, pois sempre que o serviço se mostrar eficaz, o número de pessoas que o utiliza vai aumentar.

Em relação à problemática da rede, a questão se estende quando se percebe que a maioria das respostas é enviada via Ministério Público e não por meio de algum órgão do município. Como já foi dito anteriormente, que existem três subproblemas que compõem o problema da comunicação na rede: os problemas da pactuação; da definição do protocolo de atuação; e do retorno.

Para que ocorra a resolução desse problema de comunicação da rede, é preciso esclarecer e realinhar os procedimentos com os órgãos responsáveis, e redefinir o protocolo de atendimento, explicando o que o Disque-Denúncia quer que os órgãos façam, além de implantar uma cultura de retorno das ligações.

Um fator que pode alavancar esses três pontos de comunicação são as agendas de convergências previstas para a Copa do Mundo. A agenda de convergência de proteção à criança e ao adolescente tem como objetivo tornar mais rápidas e precisas a comunicação e a

ação dos órgãos responsáveis pela proteção da criança e do adolescente nas cidades sedes de jogos. Para especificar de forma mais precisa o trabalho, a polícia, a vara da infância e os conselhos tutelares estarão de prontidão durante os jogos para que, caso recebam uma denúncia, executem a ação de forma mais rápida, precisa e correta possível. Com a agenda de convergência, é possível resolver os três pontos destacados por Sidnei Costa que compõem a problemática da comunicação. Com isso, é possível melhorar o entendimento dos órgãos que compõem a rede de proteção de direitos humanos sobre o que é e como deve ser feita a ação, qual a sua importância na ação de proteção dos direitos humanos e qual a importância do retorno para a consolidação de dados.

No próximo capítulo, serão apresentadas as considerações finais sobre o trabalho, comentando algumas dificuldades encontradas ao longo do processo de sua elaboração e retomando alguns dos resultados obtidos a partir do ponto de vista do autor.

## 5. Considerações finais

Foram três meses de imersão na Ouvidoria da SDH/PR, período em que foi possível entrar em contato com o dia a dia dos coordenadores do Disque Direitos Humanos, participando de reuniões internas e externas, de forma a entender a logística do serviço e do departamento em si. Foi um trabalho no qual a maioria das informações foram de fácil acesso e no qual ocorreu colaboração por parte dos servidores.

Apesar do fácil acesso aos dados e a colaboração existente por parte dos servidores da Ouvidoria e da CALL, ocorreram certas limitações que dificultaram a elaboração do trabalho. Primeiramente, ocorreu a mudança do coordenador da CGEVSCA um pouco antes do início da imersão. Isso ocasionou o desentendimento em relação à imersão com a SNPDCA, pois o objetivo inicial do projeto era que ocorresse a imersão tanto na Ouvidoria quanto na SNPDCA. Com isso, foi assumida a imersão apenas na Ouvidoria. No entanto, devido ao fato do foco do trabalho ser voltado para o serviço executado pelo Disque 100, o problema da falta da imersão na SNPDCA acabou sendo parcialmente sanado, mediante a aplicação de entrevistas com a nova coordenadora.

Outro fator que dificultou no recolhimento de dados do trabalho foi o período de grande exigência de trabalho sobre a SDH/PR, não apenas nela, mas sim em todos os órgãos públicos contatados na imersão, durante a imersão. Esse período de exigências adicionais ocorreu devido aos preparativos para a Copa do Mundo de 2014, que tem o Brasil como país anfitrião. Com isso, muitas reuniões e eventos foram marcados de última hora, o que acabou dificultando no comparecimento a algumas reuniões e atividades. Devido à agenda lotada, algumas entrevistas tiveram de ser feitas de forma rápida, o que dificultou na coleta de dados e na interpretação da visão do entrevistado. Também por causa de compromissos excessivos da equipe, não foi possível acompanhar todas as reuniões previstas, o que certamente resultou em algum nível de perda de informação.

Durante a coleta de dados do trabalho, foi possível observar que existem poucos dados quantitativos em termos de metas a serem alcançadas pela SNPDCA em relação ao encaminhamento de denúncias no período de 2003 a 2007. Isso ocorre devido ao fato de o serviço não estar incluído no PPA anterior ao de 2008.

Devido a esses fatores, o trabalho teve certas limitações como falta de informações que poderiam acrescentar no entendimento mais amplo do serviço em si e da rede ou redes de políticas públicas relacionadas a ele. No entanto, mesmo com a falta de algumas informações, foi possível chegar ao objetivo do trabalho.

O trabalho foi feito com o objetivo de responder a seguinte pergunta norteadora: “as mudanças realizadas ao longo dos anos no Disque Direitos Humanos têm garantido um funcionamento eficaz do serviço e do Programa Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes no que se refere às denúncias recebidas?”

Para ajudar a responder a essa pergunta, foi utilizado como referencial teórico o Modelo do Equilíbrio Pontuado e abordagens de avaliação com foco na eficácia. Foi possível perceber que o Disque Denúncia é um serviço importante e, apesar das suas limitações, é eficaz.

Como foi descrito anteriormente, o serviço foi ampliado exatamente por demonstrar ser eficaz dentro do período em que esteve sobre posse da SDH/PR. Ou seja, apesar de não existir a certeza sobre as metas em 2003 e 2007, o serviço parece ter apresentado eficácia ao longo desse período, a ponto de ter sido cogitado para atender outros grupos temáticos, o que leva a constatação de que o serviço foi eficaz ao longo de sua história. Também ficou evidenciado que, apesar da mudança para abranger mais grupos temáticos, o serviço ainda ajuda na execução da política da CGEVSCA.

Tendo como base a matriz de procedimentos, descrita na parte de procedimentos metodológicos, as perguntas feitas com o objetivo de nortear o rumo do trabalho tinham como objetivo analisar a relação entre a Ouvidoria e os demais órgãos que compõem a SDH/PR, principalmente a SNPDCa, e analisar a questão do processo de atendimento da denúncia. Por meio dessas perguntas foi possível observar que, apesar de grandes elogios feitos por diversos autores que já escreveram sobre o tema e por diversos coordenadores dentro da SDH/PR, o serviço do Disque Direitos Humanos atualmente mostra certa limitação em dois quesitos de extrema importância para a política pública: (i) a capacidade de atendimento; e (ii) as relações de coordenação na rede de atores governamentais e não governamentais envolvidos, necessárias para que ocorra a resolução da denúncia. Esses problemas que atualmente são enfrentados pela Ouvidoria e pela CALL vêm sofrendo tentativas de serem sanados no curso da execução da política pública pelo Poder Executivo.

Ao longo do trabalho, foi possível ver que o serviço alcançou seu ponto atual hoje em dia por diversas ações incrementais realizadas ao longo do tempo e por diversas divulgações e criações de seminários que buscaram conscientizar a população sobre a importância do serviço e sobre a importância de denunciar. Foi possível ver que, tanto para a questão do atendimento quanto para a questão da rede, possíveis soluções estão em fase de andamento. Também é possível concluir que, visto que a solução que leva à melhoria de atendimento é a reformulação do contrato, o problema de comunicação entre a Ouvidoria e a CALL provavelmente será resolvido, pois ou o serviço volta para a CALL com o contrato reformulado, obrigando a empresa a cumprir acordos pré-estabelecidos, ou o serviço será passado para outra empresa, em novas bases.

Em relação à rede, a iniciativa de melhorar o fomento entre os órgãos nas cidades-sedes da Copa do Mundo pode ter sido uma alavanca para melhorar a comunicação em âmbito nacional. No entanto, é preciso manter essa rede funcionando com os mesmos princípios após o término da Copa, o que, parece fazer parte de uma questão mais política do que administrativa. Parece ainda inviável a melhoria desejada pela coordenadora da CGEVSCA em relação à comunicação com todos os municípios, devido às limitações existentes em muitos casos, como, por exemplo, alguns municípios que não têm nem um computador adequado para executar o serviço *online*.

## Referências

ANGROSINO, M.; FLICK, U. (Coord.). **Etnografia e observação participante**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago, University of Chicago Press, 1993.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. Punctuated Equilibrium Theory: Explaining stability and change in American policymaking. In Sabatier, Paul A. (ed.). **Theories of The Policy Process**. Oxford: Westview Press, 1999. p. 97-116.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da Republica. Ouvidoria. **Balanço geral 2011 2012 2013**. Brasília, dezembro 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Modelo de Gestão do PPA 2008 – 2011**. Brasília, 18 de novembro de 2008.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da Republica. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes: Disque Direitos Humanos**. Brasília, [s.d].

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da Republica. Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes**. Brasília, julho 2009.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da Republica. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes: Faça Bonito**. Brasília, maio 2013.

BRASIL. LEI Nº 12595, DE 19 DE JANEIRO DE 2012 - Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012. Brasília, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12595.HTM].

BRASIL. COORDENAÇÃO-GERAL DE LOGÍSTICA – SPOA/SE/MJCOORDENAÇÃO DE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS, DE 20 DE MAIO DE 2010 –Edital de pregão eletrônico nº 037/2010. Brasília, 2010.

CAPELLA, A. C. N. **O Processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública**. 2004. 234 Ff.. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Faculdade de Letras, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004.

CASSIOLATO, Martha. **Modelo lógico e a teoria do programa: Uma proposta para elaborar programa e organizar avaliação**. IPEA [Slide]. 2010. Disponível em: [http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/metas-do-programa-nacional-de-enfrentamento-da-violencia-sexual-contra-criancas-e-adolescentes-pnevsca].

COSTA, Frederico L.; CASTANHAR, José C. Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos. Rio de Janeiro, **Revista de Administração Pública**, 37 (5), set./out., 2003.

COSTA, Juliana. **Entrevista sobre o funcionamento da CALL na execução do Disque Direitos Humanos** [mai. 2014]. Entrevistador: Matheus de Sousa Medeiros. Brasília, DF, 2014.

COSTA, Sidnei Sousa. **Entrevista sobre o funcionamento da ouvidoria em relação ao Disque Direitos Humanos** [mai. 2014]. Entrevistador: Matheus de Sousa Medeiros. Brasília, DF, 2014.

CRUZ NETO, O. O trabalho como descoberta de criação. IN: MIANYO, M.S. de S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

GIUGLIANI, Silvia. **Entrevista sobre a relação entre o Plano Nacional de Enfrentamento a Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes e o Disque Direitos Humanos** [mai. 2014]. Entrevistador: Matheus de Sousa Medeiros. Brasília, DF, 2014.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003 [1984].

LINDBLOM, Charles E. The Science of “Muddling Through”. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2. p. 79-88, 1959.

LINDBLOM, C.E. **O Processo de Decisão Política**. Brasília:UnB, 1981.

MEGGINSON, Leon C. et al. **Administração: conceitos e aplicações**. 4.ed. São Paulo: Harbra, 1998.

OLIVEIRA. Djalma. **Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

PEREIRA, BRENO A. DINIZ; LOBLER. MAURI LEODIR; SIMONETTO, EUGÊNIO DE OLIVEIRA. Análise dos modelos de tomada de decisão sob o enfoque cognitivo. **Rev. Adm. UFSM**, Santa Maria, v.3, n.2, p. 260-268, mai./ago. 2010.

Santos, Benedito Rodrigues dos. **Guia escolar: identificação de sinais de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes**/ Benedito Rodrigues dos Santos, Rita Ippolito – Seropédica, RJ: EDUR, 2011.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS. **Plano nacional de enfrentamento a violência sexual contra crianças e adolescentes**. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/metas-do-programa-nacional-de-enfrentamento-da-violencia-sexual-contra-criancas-e-adolescentes-pnevsca>. Acesso em: 20 de mai. 2014.

SERPA, Selma Maria H. C. **Para que avaliar? Identificando a tipologia, os propósitos e a utilização das avaliações de programas governamentais no Brasil**/ Dissertação (mestrado em administração) –Universidade de Brasília, Brasília. 2010.

SIMON, H.A. On How to Decide What to Do. **The Rand Journal of Economics**, v.9, n.2, 1978.

SOUSA M. Sônia Gomes, MOREIRA Maria Costa Ignez. **Quebrando o silêncio: Disque 100 – Estudo sobre a denúncia de violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil/** organizado por Sônia M. Gomes Sousa, Maria Ignez Costa Moreira: Secretaria de Direitos Humanos – SDH/PR; Goiânia: Cênone Editorial, 2013.

STONER, James A. F., FREEMAN, R. Edward. **Administração**. 5. ed. Rio de Janeiro: PHB, 1992.



## ANEXO 1

### *Matriz de Planejamento*

TC 046.126/2012-0   Fiscalis 18/2013

**Órgão/Entidade:** Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Serviço Florestal Brasileiro (SFB).

**Escopo:** Processo de Concessão Florestal Federal

**Problema:** A Lei 11.284/2006 (Lei de Gestão de Florestas Públicas), cujo enfoque é a promoção da gestão das florestas públicas para produção sustentável, estabelece como uma das formas de gestão a concessão florestal. Essa mesma Lei institui na estrutura do Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) para exercer, no âmbito federal, a função de órgão gestor do processo de concessão florestal. A edição da Lei gerou alta expectativa de que esse modelo de exploração florestal alcançasse grande abrangência em curto prazo, contribuindo para o combate da exploração ilegal e para redução do desmatamento. No entanto, decorrido seis anos desde a edição da Lei, apenas três lotes de concessão foram submetidos à licitação, com sucesso em dois.

**Objetivo:** Avaliar o processo de concessão florestal federal no que se refere aos fatores que prejudicam a implantação e consolidação das concessões florestais, com vistas a identificar gargalos e oportunidades de melhorias, bem como identificar os resultados alcançados pelas concessões em execução que tem contribuído para a conservação das florestas brasileiras e para o desenvolvimento socioeconômico da região.

**1ª Questão de Auditoria:** Que fatores impactam a implantação e consolidação das concessões florestais?

Informações Requeridas	Fontes de Informações	Método de obtenção de Dados	Método de Análise de Dados	Potenciais Limitações	O que a análise vai permitir dizer
<p>Data de início e fim dos processos de concessão florestal licitados (1)</p> <p>Papel dos atores envolvidos no processo de concessão (2)</p> <p>Metas para o SFB como gestor da concessão florestal (3)</p> <p>Quantidade de florestas públicas identificadas anualmente no PAOF como potencialmente passíveis de concessão florestal (4)</p> <p>Quantidade de florestas públicas licitadas anualmente pelo SFB (5)</p> <p>Grau de participação nas licitações das concessões florestais (6)</p> <p>Exigências dos editais de licitação das concessões florestais (7)</p> <p>Quantidade de licitações desertas (8)</p> <p>Percepção dos concessionários quanto à viabilidade econômica da concessão (9)</p> <p>Informações financeiras das empresas concessionárias, inclusive as deficitárias e desistentes (10)</p> <p>Políticas e ações do governo federal que favorecem e que prejudicam a atratividade da concessão florestal (11)</p>	<p>Processos de concessão licitados (1, 5, 6, 7, 8)</p> <p>MMA, SFB, ICMBio, Ibama (2)</p> <p>Lei 11.284/2006, Lei de SNUC e demais normativos (decretos, INs, etc.) (2)</p> <p>Regimento Interno do SFB, ICMBio e do MMA (2)</p> <p>Gestores e especialistas (1, 2, 3, 7, 10, 11)</p> <p>Contratos de Gestão do SFB de 2007 a 2012 (2, 3)</p> <p>Relatórios de Gestão do SFB de 2007 a 2012 (2, 3, 4, 5)</p> <p>Relatórios de avaliação do contrato de Gestão do SFB (art.67, §3º da Lei 11.284/2006) (3, 4, 5)</p> <p>Relatório de avaliação da política de concessão (art. 75 da Lei 11.284/2006) (1, 3, 4, 5)</p> <p>PAOFs 2007 a 2012 (4)</p> <p>Concessionários (7, 9, 10, 11)</p> <p>Estudos e artigos sobre o tema (1, 2, 10, 11, 12)</p> <p>Relatórios de Monitoramento do SFB (10)</p> <p>PPCDAm, Política de Mudanças Climáticas, Distrito Florestal Sustentável da BR 163, Políticas de créditos e subsídios ligados ao setor (11)</p>	<p>Ofício de requisição (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8)</p> <p>Pesquisa na Internet (2, 3, 4, 5, 11, 12)</p> <p>Entrevista com gestores, especialistas, e concessionários (1, 2, 3, 7, 9, 10, 11)</p> <p>Workshop com gestores (1, 2)</p> <p>Pesquisa bibliográfica (11, 12)</p> <p>Questionário (9, 10)</p>	<p>Análise documental (2, 3, 11)</p> <p>Análise dos processos de concessão (1, 5, 6, 7, 8)</p> <p>Mapeamento do processo de concessão, com a identificação dos prazos de atuação de cada ator (1, 2)</p> <p>Análise stakeholder (2)</p> <p>Confronto dos resultados obtidos pelo SFB com as metas estabelecidas no contrato de gestão (2, 3)</p> <p>Comparação do papel do SFB na gestão da concessão florestal brasileiro com o órgão correspondente americano (benchmarking) (2, 3, 12)</p> <p>Cálculo do percentual de execução do PAOF em relação à concessão florestal (4, 5)</p> <p>Identificação de políticas e ações do governo federal que favorecem e prejudicam a atratividade da concessão florestal (11)</p> <p>Tabulação dos dados (9, 10)</p>	<p>Carência de dados nos sítios de Internet do MMA, Ibama, ICMBio e SFB (2, 3)</p> <p>Dificuldade em relacionar os efeitos da política/ação à concessão florestal (11)</p>	<p>✓ Qual o prazo médio do ciclo do processo de concessão, desde aprovação do PAOF até o início da exploração. (1)</p> <p>✓ Quais os principais gargalos no processo de concessão florestal. (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12)</p> <p>✓ Qual o tempo médio de atuação de cada ator envolvido no processo de concessão. (1, 2)</p> <p>✓ Se a indefinição da personalidade jurídica do SFB está prejudicando sua atuação como gestor das concessões florestais. (2, 3)</p> <p>✓ Se o SFB está cumprindo as metas estabelecidas no contrato de gestão. (2, 3)</p> <p>✓ Se há processos e atividades essenciais à gestão das concessões florestais que estão sendo prejudicadas por precariedade institucional. (1, 2, 3)</p> <p>✓ Qual o percentual de execução do PAOF em relação à concessão florestal. (4, 5)</p> <p>✓ Se o modelo de concessão florestal está sendo atrativo. (6, 7, 8, 9)</p> <p>✓ Se a concessão tem sido economicamente viável para os concessionários. (9, 10)</p>

**2ª Questão de Auditoria:** Em que medida os resultados alcançados pelas concessões em execução têm contribuído para o alcance da conservação das florestas brasileiras e para o desenvolvimento socioeconômico da região?

Informações Requeridas	Fontes de Informações	Método de obtenção de Dados	Método de Análise de Dados	Potenciais Limitações	O que a análise vai permitir dizer
Atendimento as regras de manejo florestal sustentável (1)	Plano de Manejo Florestal (1)	Ofício de requisição (1, 2, 3, 4)	Confronto das informações do Plano de Manejo Florestal com as dos relatórios de monitoramento (1)	Início recente da exploração florestal nos lotes concedidos dificulta a mensuração dos benefícios (2, 3, 4, 5)	✓ Se os concessionários estão contribuindo para a conservação das florestas ao realizar a exploração em consonância com as regras de manejo florestal sustentável. (1)
Quantidade de postos de empregos gerados pelas concessões (2)	Relatórios de Monitoramento do SFB (1, 2, 3, 4)	Pesquisa na Internet (1, 2, 3, 4, 5)	Análise documental (2, 3, 4)		✓ Se as concessões que se encontram em exploração tem gerado benefícios socioeconômicos para a região. (2, 3, 4, 5)
Ações de capacitação ofertadas pelos concessionários (3)	Relatórios anuais elaborados pelos concessionários (1, 2, 3, 4, 5)	Entrevista com gestores, especialistas, e concessionários (1, 2, 3, 4)	Análise qualitativa (5)		
Investimentos em serviços e infraestrutura realizados pelos concessionários que beneficiem a população local (4)	Relatório de avaliação da política de concessão (art. 75 da Lei 11.284/2006) (1, 2, 3, 4, 5)	Grupo focal com a população local (5)			
Percepção das comunidades locais quanto aos benefícios advindos da concessão (5)	Concessionários (1, 2, 3, 4)	Pesquisa bibliográfica (1, 2, 3, 4, 5)			
	População local próxima às unidades de concessão (5)				
	Estudos do Imazon; Estudos acadêmicos; Estudos de ONGs; Dados do IBGE; Estudos do IPEA (1, 2, 3, 4, 5)				

## ANEXO 2

## MATRIZ DE ACHADOS

**Questão 1: Que fatores impactam negativamente a implantação e consolidação das concessões florestais?**

<i>A1: Deficiências no arcabouço institucional e legal impactam negativamente a implantação e consolidação das concessões florestais federais</i>							
SITUAÇÃO ENCONTRADA	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	BOAS PRÁTICAS	Determinações e Recomendações	BENEFÍCIOS ESPERADOS
<p>O arcabouço institucional e legal relativo ao processo de concessão florestal federal apresenta deficiências no que se refere:</p> <p>a) a falta de coordenação da atuação dos vários atores envolvidos no processo de concessão florestal federal pode influenciar negativamente no resultado, em razão do grau de prioridade que será dada aos atos da concessão no âmbito de cada um deles.</p> <p>(continua)</p>	<p>a) Art. 8º do Decreto-Lei 200/1967 prevê que as atividades da administração pública, em todos os seus níveis, serão objeto de coordenação, mediante a atuação das chefias individuais, a realização sistemática de reuniões com a participação das chefias subordinadas e a instituição e funcionamento de comissões de coordenação em cada nível administrativo.</p>	<p>a) A Lei 11.284/2006 estabeleceu as competências do MMA, Ibama e SFB no processo de concessão, porém essa atuação não ficou clara com a criação do ICMBio em 2007 (Os concessionários apontaram que há falta de clareza quanto à atuação das várias instâncias a cada fase do processo).</p> <p>a) Demora na aprovação dos PMFSs pelo Ibama: PMFS da Ebata – 8 meses; PMFS da Golf – 12 meses; PMFS da Madeflona – 4 meses; PMFS da Amata – 6 meses; PMFS da Sakura – 8 meses.</p> <p>a) Prazo para elaboração e aprovação dos Planos de Manejo das Flonas pelo ICMBio.</p> <p>a) Demora entre a assinatura do contrato e início da exploração (aprovação PMFS e POA): Amata assinou contrato em 9/2008 e iniciou exploração em 9/2010; Madeflona assinou contrato em 10/2008 e iniciou exploração em 8/2010; Sakura assinou contrato em 10/2008 e iniciou exploração em 9/2010; Ebata assinou contrato em 8/2010 e iniciou exploração em 9/2012; Golf assinou contrato em 8/2010 e ainda não iniciou exploração.</p>	<p>a) A Lei 11.284/2006 prevê a atuação de diversos atores, entretanto não há instrumento de coordenação das ações a serem realizadas por eles.</p> <p>a) Art. 30, § 2º da Lei 11.284/2006 que prevê a possibilidade de atuação de todos os órgãos do Sisnama, possibilitando a sobreposição de atuação.</p> <p>a) Falta de atualização dos normativos que fixam as competências e os prazos de atuação dos atores.</p>	<p>a) Desestímulo a participar da concessão ante a necessidade de ter que lidar com várias instâncias governamentais.</p> <p>a e b) Baixa implementação do PAOF (PAOF 2007/2008: 7 florestas identificadas para concessão x somente 1 processo licitatório realizado; PAOF 2009: 30 florestas identificadas x nenhum processo realizado; PAOF 2010: 24 florestas identificadas x 1 processo realizado; PAOF 2011: 11 florestas identificadas x 1 processo realizado; PAOF 2012: 10 florestas identificadas x 2 processos realizados).</p> <p>a e b) Baixo grau de implementação das metas estabelecidas no Contrato de Gestão (Em 2010: meta 5 processos licitatórios x 1 realizado; 2011: meta 5 processos x 1 realizado; 2012: meta 5 processos x 1 realizado).</p> <p>a e b) Prejuízo no alcance do princípio de uso eficiente e racional das florestas, estabelecido na Lei 11.284/2006.</p>	<p>Algumas práticas adotadas no processo de concessão florestal estadual no Pará têm contribuído para o alcance de resultados mais céleres, a exemplo de: aprovação do PMFS junto com o POA, reduzindo o prazo entre a assinatura do contrato e o início da exploração e o fato de o Ideflor ser o interlocutor dos concessionários junto ao órgão ambiental estadual licenciador.</p>	<p>Determinar ao MMA que, no prazo de 90 dias, informe ao TCU se existem ações e ou programas que tendem a sanar as seguintes lacunas apontadas na auditoria, identificando os respectivos responsáveis e prazos de execução de tais ações/programas:</p> <p>I) indefinição da natureza jurídica do SFB, frente ao disposto no art. 67 da Lei 11.284/2006 c/c § 8º do art. 37 da Constituição Federal;</p> <p>II) falta de coordenação da atuação do Ibama, ICMBio e SFB no âmbito do processo de concessão florestal.</p> <p>Determinar ao SFB que apresente, no prazo de 90 dias, Plano de Ação contendo ações, responsáveis e prazos para elaboração e aprovação do seu Regimento Interno, em atendimento ao que dispõe o art. 56, § 1º, inciso IV da Lei 11.284/2006.</p>	<p>Maior transparência nas regras do processo, permitindo maior segurança aos potenciais concessionários para participar da concessão florestal.</p> <p>Crescimento da oferta de madeira legal com a consequente redução da pressão para extração ilegal para suprir o mercado.</p> <p>Melhor conservação das florestas públicas devido à exploração em bases sustentáveis e pela respectiva fiscalização exercida pelos concessionários.</p>

*A2 - As condições atuais para implantação da concessão florestal desfavorecem a atratividade da política.*

SITUAÇÃO ENCONTRADA	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	BOAS PRÁTICAS	Determinações e Recomendações	BENEFÍCIOS ESPERADOS
Pouca atratividade da concessão florestal federal devido à existência de entraves nas condições atualmente oferecidas para sua implementação que podem estar prejudicando o avanço da política. (continua)	<p>Lei 11.284/2006, art. 2º, VIII: determina o estabelecimento de condições que estimulem o investimento no manejo.</p> <p>Lei 11.284/2006, art. 36, § 2º, I, II, VI: prevê que o preço mínimo deve considerar o estímulo à competição e concorrência com a madeira do mercado.</p> <p>Lei 11.284/2006, art. 53, XIV, XVII, XVIII, XXI, e XXIII: dispõe que cabe ao SFB incentivar a competitividade e a atratividade da concessão.</p> <p>Lei 11.284/2006, art. 29: prevê a possibilidade de oferecer em garantia os direitos emergentes da concessão.</p> <p>Azevedo e Tocantins (2006): defendem que o preço da concessão deve representar o valor de mercado do produto explorado; a necessidade de instrumentos econômicos de incentivo e de comando e controle eficazes, além de fomento às atividades florestais.</p>	<p>Redução da quantidade de participantes nas licitações ao longo do tempo (Flona de Jamari 2008 – 14 participantes para 3 UMFs, Flona Saracá 2009 – 4 participantes para 3 UMFs; Flona Amana 2011, 3 empresas participantes para 5 UMFs; Flona Jacundá 2012 – 4 empresas participantes para 3 UMFs)</p> <p>Desistência de um concessionário entre 5 concessionários até então participantes da concessão.</p> <p>Uma licitação revogada devido à incapacidade dos licitantes habilitados em apresentar garantias (Flona Amana – Relatório de Gestão SFB 2011)</p> <p>Na licitação para a maior UMF do lote da Flona Saracá não houve interessados.</p> <p>Respostas de Questionário aplicado aos concessionários (há consenso de que a concessão até o momento não estaria sendo rentável e estaria dando prejuízo).</p>	<p>A exploração manejada exige alto investimento inicial para aquisição de equipamentos para operacionalização da concessão. Além disso, há os investimentos que precisam ser feitos em razão das exigências contratuais, a exemplo de ações para fiscalização da área e para o rastreamento da madeira (todos os concessionários afirmaram que os custos operacionais e investimentos iniciais para o atendimento das exigências da concessão são altos).</p> <p>Preço mínimo elevado (redução dos preços mínimos da concessão ao longo do tempo; preços mais baixos da concessão estadual no Pará; opinião de especialistas: ainda que o preço fosse nulo, seria vantajoso para o Estado devido à exploração em base sustentável; todos os concessionários afirmaram que o preço mínimo estava elevado; especialistas apontam que há fragilidades no levantamento de dados feitos para embasar as estimativas de preço mínimo).</p> <p>Dificuldade em atender a exigência da garantia (todos os concessionários afirmaram que tiveram dificuldade em oferecer a garantia, pois as seguradoras não se dispõem a oferecer seguro garantia, devido à indefinição do que seriam eventuais danos causados ao meio ambiente disposto na Lei 11.284/2006, art. 21, inciso I).</p>	<p>Baixa participação nas licitações, prejudicando a competitividade nas licitações e o alcance de propostas mais vantajosas à administração.</p> <p>Descumprimento do contrato de concessão por parte dos concessionários.</p> <p>Demora na implementação da política e das concessões.</p> <p>Descrédito da política de concessão, desestimulando o aumento da participação na política.</p> <p>O comércio de madeira ilegal concorre em vantagem com a madeira da concessão florestal que tem custos mais altos.</p> <p>Baixa oferta madeira legal, incentivando a procura por madeira de extração ilegal para atender ao mercado.</p> <p>Dificuldades para operacionalizar a concessão.</p>	<p>Algumas práticas adotadas no modelo de concessão florestal estadual no Pará, a exemplo de: realização de reuniões com participação de concessionários para definição de normativos e avaliação do andamento da concessão; oferecer preços mínimos mais atrativos; oferecer maior proximidade entre o Ideflor e os concessionários.</p>	<p>Determinar ao MMA e ao SFB que, no prazo de 90 dias, informe ao TCU se existem ações e ou programas que tendem a sanar as seguintes lacunas apontadas na auditoria, identificando os respectivos responsáveis e prazos de execução de tais ações:</p> <p>I) falta de cumprimento da disposição constante no art. art. 29, Lei 11.284/2006, no que se refere à possibilidade de o concessionário oferecer os direitos emergentes da concessão em garantia nos contratos de financiamento.</p> <p>II) falta de ações de incentivo e de fomento para a concessão, a exemplo de: linhas de crédito subsidiadas, incentivos fiscais e tributários, vinculação das compras públicas à rastreabilidade da madeira, formação de recursos humanos e desenvolvimento de cadeias produtivas para o setor florestal.</p>	<p>Maior competitividade nas licitações, possibilitando o alcance de ofertas mais vantajosas para a administração.</p> <p>Incentivo à maior participação de empresas madeireiras consolidadas e com experiência no mercado.</p> <p>Fortalecimento da política de concessão florestal junto ao setor madeireiro.</p>

**Questão 2: Em que medida os resultados alcançados pelas concessões em execução têm contribuído para o alcance da conservação das florestas brasileiras e para o desenvolvimento socioeconômico da região?**

<i>A1- As concessões florestais implementadas apresentam resultados favoráveis em pequena escala os quais podem ser ampliados à medida que a política de concessão for sendo consolidada.</i>							
SITUAÇÃO ENCONTRADA	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	Boas Práticas	Determinações/Recomendações	BENEFÍCIOS ESPERADOS
Identificaram-se resultados favoráveis nas concessões atuais os quais podem ser ampliados com a consolidação da política, tais como:  a) criação de 150 empregos diretos.  b) disponibilização, em 2013, de R\$ 110.000,00 para investimento nos municípios afetados.  c) exploração da floresta em bases sustentáveis e fiscalização da área, favorecendo a conservação das florestas.	a, b e c) Lei 11.284/2006, art. 30, V, VIII, IX, XIII: estabelece as cláusulas essenciais do contrato de concessão.  b) Lei 11.284/2006, art. 39: determina a distribuição de recursos da concessão aos municípios afetados.  a e c) Lei 11.284/2006, art. 2º, II e IV: define os princípios da gestão de florestas públicas.	a, b e c) Relatórios de Gestão e Desempenho do SFB que apresentam avaliação dos indicadores de desempenho dos concessionários (menor impacto ambiental, investimentos para a comunidade local, geração de empregos - as quatro empresas concessionárias geraram cerca de 150 empregos diretos).  a) Respostas de Questionário aplicado aos empregados (Primeiro emprego formal de 20% dos funcionários entrevistados; 80% dos funcionários entrevistados receberam treinamento e capacitação; 50% dos funcionários entrevistados aumentaram a renda familiar com o trabalho na concessão; a maioria dos funcionários entrevistados apontou a geração de emprego formal e aumento da renda da população local como principal melhoria advinda da concessão).  c) Relatórios de Fiscalização do SFB os quais apresentam dados sobre o monitoramento do sistema de cadeia de custódia e da exploração florestal.  c) Artigo Azevedo e Tocantins (2006): afirma que é esperada a redução dos índices de desmatamento com a concessão florestal	a) O concessionário tem o dever legal de priorizar a contratação de mão de obra local.  b) Previsão legal de disponibilização de recursos para aplicação nos municípios afetados (Lei 11.284/2006, art. 39).  c) O concessionário auxilia na fiscalização da área.  c) O SFB monitora a exploração e toda a cadeia de custódia da madeira proveniente da concessão, com vistas a assegurar a exploração em bases sustentáveis.  a) O emprego formal propicia o planejamento econômico das famílias.	a) Melhoria nos indicadores de empregos formais.  a) Especialização de mão de obra para o setor madeireiro, uma vez que atividade de manejo exige capacitação.  b) Melhorias em infraestrutura dos municípios afetados.  b) Aquecimento da economia local tanto em decorrência das aquisições feitas pelos empresários como em resultado de possível mudança no padrão de consumo das famílias.  c) Baixo impacto da exploração dos recursos madeireiros na floresta.			Perspectiva de incremento dos benefícios observados com a ampliação da quantidade de concessões firmadas.  Artigo Azevedo e Tocantins (2006) apresenta estimativa que em 10 anos a concessão florestal tende a gerar cerca de 140 mil empregos diretos.  Sumário Executivo do MMA sobre a contribuição das UC's para Economia Nacional (2011) afirma que a produção de madeira em tora nas Florestas Nacionais e Estaduais da Amazônia oriundas da concessão florestal tem potencial de gerar para economia R\$ 1,2 bilhão a R\$ 2,2 bilhões ao ano.

**Equipe de Auditoria:**  
Maria Miguel R.N.Gonzalez – 5.665-0 (coordenadora)  
Elisângela Papst – 5.082-2

**Supervisor:**  
Fernando Antônio Dorna Magalhães – 3.864-4.

**Tutora Seaud:**  
Mariana Priscila Maculan -